Croissance économique

Services et subventions aux entreprises

Rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes

86-02107/

SERVICES ET SUBVENTIONS AUX ENTREPRISES

"À PLEINES MAINS"

Rapport du Groupe d'étude
au Groupe de travail chargé
de l'examen des programmes

Mars 1985

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste auprès du:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue CP 32-50/2-1985F
ISBN 0-660-91626-6

au Canada: $32.50
à l'étranger: $39.00

Prix sujet à changement sans préavis

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE i

MANDAT 1

COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE 15

À PLEINES MAINS - APERÇU 17

RAPPORT PROVISOIRE - APERÇU 23

APERÇUS ET EXAMENS DES PROGRAMMES 37

Exonérations de la taxe de vente fédérale - Aperçu 37

- Matériel de transport 45
- Petits fabricants 48
- Électricité et combustibles 50
- Médicaments 53
- Vêtements et chaussures 55
- Matériaux de construction 60
- Matériel de construction 62
- Produits en concurrence avec les produits fabriqués en chantier 64
- Bicyclettes 67
- Livres 69
- Journaux et revues 72
- Artisans, sculpteurs et artistes 75

Dépenses fiscales en faveur des sociétés 77

- Crédit d'impôt à l'investissement pour la recherche et le développement et amortissement accéléré et supplémentaire de la R.-D. 77
- Crédit d'impôt à l'investissement, entreprise non constituée en corporation et généralités 81
- Amortissement total accéléré 87
- Secteur des ressources (à l'exclusion de l'énergie) 91
- Taux d'impôt peu élevé pour la fabrication 99
- Déduction accordée aux petites entreprises (DAPE) 103
- Obligations pour le développement de la petite entreprise 108

Programmes de stimulation de l'industrie - Aperçu 113

Programme de développement industriel et régional (PDIR) 123
Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPIMD) 137
Programme de remise de droits sur la machinerie 144
Programme de développement industriel lié au transport dans l'Ouest 152
Programme d'aide aux constructeurs de navires 159
Office canadien pour un renouveau industriel 164
Directions générales des secteurs d'activité 170

Lois du marché - Aperçu 173

Direction des corporations 181
Faillite 184
Droits d'auteur et dessin industriel 187
Bureau des brevets 189
Marques de commerce 194

Programmes pour les petites entreprises 197

Prêts 197
Placements bancaires 208
Programme de planification financière 214
Consultation au service des entreprises (CASE) 218
Formation 221
Services d'information 225
Centres d'information aux entreprises 229
Programme d'excellence dans la gestion de la petite entreprise 238
Secrétariat de la petite entreprise 239
Loi sur les prêts aux petites entreprises 243
Société de développement du Cap-Breton - Division de développement industriel 248
Programme des propositions spontanées 254
Fonds d'expansion des entreprises (FEE) 258
Programme de réassurance-crédit 262

Développement du commerce et des marchés - Commerce extérieur - Aperçu 265

Société pour l'expansion des exportations (SEE) 268

Services d'information au Canada (SIC) 275
Fonds d'amorçage catalytique 279
Programme de développement des marchés d'exportation (PDME) 282
Programme des projets de promotion (PPP) 288
Programme d'expansion du commerce extérieur (ECE) 292
Programmes de défense 299
Programme publicitaire sur le commerce 301
Programme d'aide technique à coûts recouvrables (PATCR) 304
ACDI - Programme de coopération industrielle 307
Corporation commerciale canadienne - Direction d'approvisionnement pour l'exportation 315
Programme d'expansion de la technologie au service des marchés des communications (PETSMC) 323
Conseil national de l'esthétique industrielle/Design Canada 328
Système de repérage des débouchés (SRD) 332
Tourisme 339
Pensons canadien 346
Programme coopératif d'expansion des marchés outre-mer 349
Organismes d'examen des importations 355

Infrastructure et biens publics 359

Aide au transport des marchandises dans la région Atlantique et les provinces Maritimes 359
Programme de gestion du spectre 363
Programme de raccordement de matériel terminal 366
Télédétection 369
Direction des levés et de la cartographie 374
Ports pour petits bateaux 378
Service hydrographique du Canada (SHC) 381
Tourisme - Bas Saint-Laurent-Îles-de-la-Madeleine 385
Entente entre le gouvernement du Canada et Nanisivik Mines Ltd 388
Le programme d'analyse et de recherche législative 390
Le Service d'information sur les relations industrielles 393
La bibliothèque de Travail Canada 396

Le Service fédéral de médiation et de conciliation 399
La Division de la négociation collective 403
La Division des enquêtes du ministère du Travail 407
Dragage et services de la flotte 412
Bassins de radoub 418
Revenu Canada - Douanes et Accise - Services divers 421
Revenu Canada, Impôt - Services divers 426
Statistique Canada - Services divers 431
Office des normes générales du Canada 440
La compagnie de navigation Canarctic Limitée 446
CN Marine Inc. 452
Subventions aux services de traversiers 461

Programmes de recherche et développement - Aperçu 465

Société canadienne de brevets et d'exploitation Ltée (SCBE) 477
Centres technologiques 480
Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie (CANMET) 485
Programmes de développement industriel - Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI) 490
Programme des projets Industries-Laboratoires (PPIL) 496
Recherches portant sur des problèmes d'importance économique et sociale dans des secteurs autres que l'énergie, le bâtiment et la construction 502
Compétence nationale dans le domaine des sciences naturelles et du génie 508
Recherches portant sur des problèmes d'importance économique et sociale : bâtiment et construction 513
Soutien des laboratoires pour l'innovation et le développement industriel 520
Installations nationales 526
Installations externes importantes 531
Recherches et services relatifs aux étalons physiques 534
Information scientifique et technique 538
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG) 544
Conseil des sciences du Canada (CSC) 548

Programmes spatiaux - Aperçu 551

Mise au point de composantes et de sous-systèmes spatiaux par l'industrie 558
Laboratoire David Florida (LDF) 560
Programme de la bureautique 563
Programme de services mobiles par satellite (MSAT) 566
Programme du grand satellite de télécommunications Olympus (L-SAT) 571
Fonds d'aide à la collaboration internationale pour la recherche sur les nouvelles technologies de l'information 574
Programme d'exploitation Télidon 576
Programme de développement de sous-systèmes et de R.-D. avancée 580

Programmes en faveur des industries culturelles - Aperçu 583

Bureau d'émission des visas de films et de vidéos canadiens 591
Programme d'aide au développement de l'édition canadienne (PADEC) 594
Subvention permettant de réduire les tarifs postaux appliqués aux publications 598
Téléfilm Canada 602
Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes 607

Ententes auxiliaires de développement économique et régional - Aperçu 611

Entente auxiliaire Canada-Saskatchewan sur la technologie de pointe 615
Entente auxiliaire Canada-Manitoba de développement des industries des communications et de la culture 617
Entente auxiliaire Canada-Manitoba sur le développement industriel des autobus urbains 620
Entente auxiliaire Canada-Manitoba sur Churchill 624
Ententes auxiliaires sur la modernisation de l'industrie des pâtes et papiers en vertu des ECD 630

Entente auxiliaire Canada-Nouveau-Brunswick sur une usine-pilote utilisant le procédé de grillage-sulfatation-lessivage 636
MEIR - Aide à la société canadienne de pneus Michelin Ltée 638
Développement de la zone du détroit de Canso 640
Ententes auxiliaires Canada-Nouvelle-Écosse et Canada-Terre-Neuve sur le développement de l'industrie océanique 642
Ententes auxiliaires sur le développement industriel en vertu des ECD et des EDER 646
Entente auxiliaire Canada-Terre-Neuve sur le développement industriel II 649
Entente auxiliaire Canada-Terre-Neuve sur le développement rural 652
Entente auxiliaire Canada-Terre-Neuve concernant la péninsule Burin 654

Problèmes de gestion du système - Aperçu 657

Stimulants proportionnels automatiques (SPA) pour la recherche-développement 664

PRÉFACE

Créé en septembre 1984, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes s'est vu confier deux objectifs fondamentaux : améliorer les services fournis au public, et rationaliser la gestion des programmes gouvernementaux. Conscient de la contribution que pourrait apporter le secteur privé à cet examen, le Groupe de travail a fait appel à des organismes nationaux représentant les syndicats, les entreprises, et diverses catégories professionnelles. Leur réponse fut immédiate et généreuse, chacun proposant l'un de ses membres à titre d'expert-conseil. Ces citoyens firent preuve d'un civisme exemplaire en offrant leur collaboration à titre gracieux. C'est ainsi que fut constitué le Comité consultatif du secteur privé, chargé de passer en revue toutes les activités d'examen des programmes.

Chaque examen de programme a été effectué par un Groupe d'étude mixte, comprenant à la fois des spécialistes du secteur privé et du secteur public et notamment des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités. Chaque Groupe d'étude a reçu pour mandat de passer en revue une "famille" de programmes, et ce sont les rapports de ces Groupes qui sont maintenant publiés. Il convient de souligner que les rapports reflètent le consensus des participants, y compris des membres du Comité consultatif du secteur privé, mais que tous leurs éléments n'ont pas nécessairement été approuvés à l'unanimité par les Groupes d'étude ou par le Comité consultatif.

Le travail d'examen qui vient de s'achever est unique dans l'histoire de notre pays. Jamais encore un échantillon aussi vaste de représentants de milieux extra-gouvernementaux n'avait été appelé à scruter d'aussi près les activités de l'État. La publication des travaux des Groupes d'étude mixtes témoigne clairement et publiquement du caractère remarquable de leur contribution à cette tâche particulièrement exigeante.

Les Groupes d'étude ont passé en revue les évaluations existantes et d'autres analyses disponibles, et ont consulté des centaines de personnes et d'organisations. Ils se sont répartis en petits groupes, de façon à pouvoir

prendre contact avec le plus grand nombre possible de personnes intéressées du secteur privé. Ils ont aussi discuté avec des bénéficiaires des programmes, avec des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités, depuis les fonctionnaires jusqu'aux ministres. De fait, vingt fonctionnaires provinciaux, dont trois sous-ministres, ont fait partie des Groupes d'étude.

Les observations et options présentées dans ces rapports émanent des Groupes d'étude. Certaines sont subjectives, ce qui était par ailleurs nécessaire et approprié, étant donné que la phase d'examen devait durer à peine plus d'un an. Chaque Groupe d'étude a eu trois mois pour effectuer son travail et présenter son rapport. La nécessité pour le gouvernement d'intervenir d'urgence pour mieux répondre aux besoins de la population l'obligeait à achever dans des délais raisonnables une analyse de portée très générale, avec des idées neuves.

L'examen des programmes a été effectué en plusieurs étapes. Lorsque le mandat de chaque Groupe d'étude fut défini, il fallut procéder au choix des membres et des présidents de chaque Groupe, ce qui fut fait avec l'aide du Comité consultatif du secteur privé et des deux conseillers du Groupe de travail, MM. Darcy McKeough et Peter Meyboom. Personnalité du monde des affaires et ancien ministre du gouvernement de l'Ontario, M. McKeough assurait les contacts avec le secteur privé, alors que M. Meyboom, cadre supérieur du Conseil du Trésor, se chargeait des contacts avec le secteur public. Les membres des Groupes d'étude représentant le secteur privé ont accepté de collaborer sans rémunération, si l'on excepte une allocation journalière nominale versée aux représentants des syndicats.

À la fin de ses travaux, chaque Groupe d'étude a discuté de son rapport avec le Comité consultatif du secteur privé, et ses conclusions ont été adressées au Groupe de travail ministériel présidé par le vice-premier ministre, l'honorable Erik Nielsen. Les autres membres du Groupe sont l'honorable Michael Wilson, ministre des Finances, l'honorable John Crosbie, ministre de la Justice, et l'honorable Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor.

Les rapports des Groupes d'étude constituent le premier élément d'un processus ordonné de discussion au sein du Cabinet. Ils présentent les options définies dans chaque domaine, et adressent des recommandations au

Groupe de travail. Il convient de souligner que ces rapports ne sont l'expression ni de la politique officielle du gouvernement ni de décisions gouvernementales. Ils visent simplement à favoriser une discussion éclairée de toute la gamme des programmes gouvernementaux. En ce sens, ils constituent pour ce dernier un outil précieux dans son processus décisionnel.

Collectivement, ces volumes illustrent clairement l'ampleur et la multiplicité des programmes de l'État, et proposent des options destinées soit à en modifier la nature même, soit à en améliorer la gestion. Certaines décisions ont déjà été annoncées dans le discours du budget du mois de mai, d'autres sont venues ensuite. Comme l'indiquait à cette occasion le ministre des Finances, l'échéancier d'exécution de certaines de ces mesures va jusqu'à la fin de la décennie, et c'est le Cabinet qui jugera du rythme approprié et de l'ampleur de ces modifications.

Les rapports des Groupes d'étude sont publiés dans l'espoir qu'ils aideront les Canadiens à mieux saisir la complexité des problèmes en jeu et des solutions envisagées. Ils constituent aussi l'expression de la profonde gratitude du gouvernement à l'égard de toutes les personnes qui ont si généreusement offert leur temps et leurs talents pour assurer le succès de cette entreprise.

MANDAT

Les programmes, ou groupes de programmes, énumérés à l'annexe A comprennent 57 types de subventions ou de stimulants et 155 programmes de services aux entreprises. Les 57 types de subventions coûtent au total 4.5 milliards de dollars sous forme de subventions et de contributions, et 7.7 milliards de dollars en allègements fiscaux, et ils touchent directement 11,440 années-personnes. Les 155 programmes de services coûtent pour leur part 713 millions de dollars sous forme de subventions et de contributions, 1,966 millions de dollars en rémunération et 1,507 millions en frais d'exploitation et d'entretien; ils touchent directement 56,860 années-personnes faisant partie de l'effectif du gouvernement fédéral.

Un certain nombre de programmes inscrits dans le répertoire ont probablement été décrits d'une façon trop vague par les ministères et ne constituent ni une subvention ni un service exclusif aux entreprises, mais revêtent une portée plus générale. Le Groupe d'étude étudiera par conséquent la liste en détail en vue de limiter son examen aux programmes qui ont trait directement à des subventions ou à des services aux entreprises. Il consultera également les personnes qui procèdent actuellement à des examens de politiques à la demande du ministre de l'Expansion industrielle régionale.

En se fondant sur la liste ainsi obtenue des programmes offerts aux entreprises, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes sollicitera des avis et des recommandations afin d'être en mesure d'élaborer un profil des programmes gouvernementaux qui soit plus simple, plus compréhensible et plus accessible à la clientèle et qui permette dans la mesure du possible à ceux qui sont directement en contact avec les groupes cibles de prendre des décisions. Ces avis pourront comporter des observations concernant :

- Les programmes pouvant être supprimés.
- Les programmes dont on pourrait réduire la portée.
- Les groupes de programmes pouvant être fusionnés.
- Les programmes fondamentalement valables mais dont la formule devrait être changée.

- Un bref aperçu des mesures législatives requises pour mettre en oeuvre les modifications à apporter aux programmes.

- Les ressources que supposent les modifications proposées, y compris toute augmentation ou réduction des coûts et le volume et l'emplacement de toute augmentation ou réduction de l'effectif.

Pour étayer ses conclusions, le Groupe d'étude est prié d'élaborer des réponses aux trois groupes de questions ou problèmes suivants : bénéficiaires, efficacité et chevauchement des programmes, lacunes et omissions.

Bénéficiaires - les principaux bénéficiaires des subventions et des services fédéraux aux entreprises, plus particulièrement :

- La répartition globale des groupes d'entreprises bénéficiant de programmes fédéraux d'investissements directs et de dépenses fiscales et ce, par taille (de l'entreprise ou de la société), par secteur industriel et par emplacement géographique.

- La situation fiscale et le bilan des profits et pertes des groupes d'entreprises qui jouissent d'avantages fiscaux et bénéficient de subventions gouvernementales.

- Les principaux bénéficiaires directs ou indirects (s'il ne s'agit pas des mêmes) de programmes gouvernementaux de recherche-développement et d'innovation, y compris la recherche interne, la recherche externe subventionnée, les subventions et les dépenses fiscales.

- Les bénéficiaires de plus d'un programme fédéral.

- Les bénéficiaires de programmes fédéraux qui sont également bénéficiaires de programmes provinciaux.

Efficacité et chevauchement

- Les programmes qui sont particulièrement pénibles pour les bénéficiaires au chapitre de la paperasserie et des retards.

- Des exemples de cas où une entreprise bénéficie de plusieurs programmes de subventions ou de services, y compris les déductions fiscales et les programmes des gouvernements provinciaux, et où

  - les programmes sont complémentaires,

  - les programmes semblent se contredire, et (ou)

  - les programmes comportent une part considérable de double emploi ou de chevauchement - par exemple le PDIR et le PPIMD, d'une part, et des stimulants fiscaux au titre de la recherche et du développement, d'autre part.

- Des exemples de cas représentatifs de préoccupations plus vastes et dans lesquels un programme axé sur l'entreprise semble aller à l'encontre d'initiatives axées sur d'autres objectifs gouvernementaux importants comme la création d'emplois.

- Les cas pour lesquels plusieurs programmes qui se chevauchent peuvent être regroupés en un seul.

Lacunes et omissions

- Les programmes de dépenses directes ou d'avantages fiscaux dont il conviendrait de tenir compte dans le présent examen des subventions et services aux entreprises, mais qui ne figurent pas dans la liste de programmes en annexe.

RAPPORTS AVEC LES EXAMENS DE POLITIQUES

À l'heure actuelle, plusieurs documents de réflexion sont en voie de préparation en ce qui a trait à certains aspects des subventions et des services aux entreprises. Ils portent sur la petite entreprise, la recherche-développement et l'innovation, ainsi que sur le développement régional. Ces documents serviront aux discussions et aux consultations entre le secteur privé et les ministres responsables concernant les choix politiques qui s'offrent. Le Groupe d'étude voudra sans doute examiner ces documents et en prendre note en temps voulu, mais sa tâche principale consiste à conseiller le Groupe de travail ministériel au sujet des éléments susmentionnés.

COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE

Un haut fonctionnaire (niveau EX 4-5) dirigera les travaux du Groupe d'étude; il sera nommé en consultation avec le ou les ministères les plus directement intéressés à l'évaluation des programmes. Le directeur du Groupe rendra compte à la fois au conseiller du secteur public et au conseiller chargé d'assurer la liaison avec le secteur privé, et qui seconde le président du Groupe de travail. Le directeur sera secondé par quatre ou cinq fonctionnaires en détachement et d'un nombre correspondant de représentants du secteur privé nommés par l'entremise du comité consultatif du secteur privé. Le Groupe d'étude, ou son directeur, rencontrera les conseillers du secteur public et du secteur privé à la demande de ceux-ci.

PROGRAMME DE TRAVAIL

Compte tenu du grand nombre de programmes dans la catégorie générale des subventions et des services aux entreprises, il est souhaitable d'assigner à des sous-groupes des tâches précises portant sur des matières, des ministères ou des organismes particuliers. À cette fin, le Groupe d'étude soumettra un plan de travail détaillé au Groupe de travail ministériel en indiquant de façon précise quels programmes sont recommandés pour examen et quels sous-groupes devront être constitués à cette fin.

Le Groupe d'étude aura accès à toute évaluation ou instrument d'évaluation dont disposent les ministères en ce qui concerne les programmes visés par l'étude.

PRÉSENTATION DU RAPPORT

Le Groupe d'étude est prié de présenter ses conclusions préliminaires au Groupe de travail ministériel avant le 1er février 1985. En outre, ce Groupe et les autres groupes d'étude présenteront au Groupe de travail un bref rapport sur l'état d'avancement de leurs travaux lors des réunions qui sont tenues régulièrement.

COMMUNICATION AVEC LES MINISTÈRES

Les ministres des ministères directement touchés par cette étude seront prévenus des programmes qui feront l'object de l'examen dans leur secteur.

ANNEXE A

57 SUBVENTIONS

AEC	8	FONDS CATALYSEUR
AEC	11	PROGRAMME D'EXPANSION DES MARCHÉS D'EXPORTATION
AEC	100	DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE INTERNATIONAL
AINC	81	EDER ET ENTENTES AUXILIAIRES CANADA-TERRITOIRES DU NORD-OUEST
AINC	117	ENTENTE CANADA-TERRITOIRES DU NORD-OUEST SUR LE PROGRAMME DE RÉDUCTION DU COÛT DE L'ÉLECTRICITÉ POUR LES PETITES ENTREPRISES COMMERCIALES NON GOUVERNEMENTALES
AINC	118	ENTENTE CANADA-YUKON SUR LE PROGRAMME DE RÉDUCTION DU COÛT DE L'ÉLECTRICITÉ POUR LES PETITES ENTREPRISES COMMERCIALES NON GOUVERNEMENTALES
AINC	120	ENTENTE AUXILIAIRE CANADA-TERRITOIRES DU NORD-OUEST SUR LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES NATURELLES
AINC	121	EDER CANADA-YUKON
AINC	300	PROGRAMME D'AIDE AUX ENTREPRISES ET SERVICES CONSULTATIFS
ASC	3	PROPOSITIONS SPONTANÉES
ASC	4	FONDS D'EXPANSION DES ENTREPRISES
CNR	101	PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL
DFS	1	DÉPENSES FISCALES, SOCIÉTÉS - CRÉDIT D'IMPÔT À L'INVESTISSEMENT, R.-D.
DFS	2	DÉPENSES FISCALES, SOCIÉTÉS - CRÉDIT D'IMPÔT À L'INVESTISSEMENT, SOCIÉTÉS NON INCORPORÉES
DFS	3	DÉPENSES FISCALES, SOCIÉTÉS - CRÉDITS D'IMPÔT À L'INVESTISSEMENT, GÉNÉRAL
DFS	4	DÉPENSES FISCALES, SOCIÉTÉS - TOTAL DE L'AMORTISSEMENT ACCÉLÉRÉ
DFS	6	DÉPENSES FISCALES, SOCIÉTÉS - RESSOURCES (ÉNERGIE EXCEPTÉE)
DFS	7	DÉPENSES FISCALES, SOCIÉTÉS - TAUX RÉDUITS POUR LES BÉNÉFICES SUR LES PRODUITS MANUF. ET TRANSF.
DFS	8	DÉPENSES FISCALES, SOCIÉTÉS - RAD. RAPIDE ET SUPPL. DES DÉP. DE R.-D.
DFS	9	DÉPENSES FISCALES, SOCIÉTÉS - RÉDUCTION NONSENTIE À LA PETITE ENTREPRISE

DFS	10	DÉPENSES FISCALES, SOCIÉTÉS - OBLIGATIONS POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA PETITE ENTREPRISE
DFV	1	DÉPENSES FISCALES, VENTES - MATÉRIEL DE TRANSPORT
DFV	3	DÉPENSES FISCALES, VENTES - PETITS FABRICANTS
DFV	4	DÉPENSES FISCALES, VENTES - UTILISATION COMMERCIALE DE L'ÉLECTRICITÉ, SAUF POUR LA FABRICATION
DFV	5	DÉPENSES FISCALES, VENTES - MÉDICAMENTS
DFV	10	DÉPENSES FISCALES, VENTES - VÊTEMENTS ET CHAUSSURES
DFV	11	DÉPENSES FISCALES, VENTES - MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION
DFV	12	DÉPENSES FISCALES, VENTES - ÉQUIPEMENT DE CONSTRUCTION
DFV	13	DÉPENSES FISCALES, VENTES - PRODUIT FINI, OU FABRIQUÉ SUR PLACE
DFV	15	DÉPENSES FISCALES, VENTES - LIVRES
DFV	16	DÉPENSES FISCALES, VENTES - JOURNAUX ET REVUES
DFV	17	DÉPENSES FISCALES, VENTES - BICYCLETTES
DFV	18	DÉPENSES FISCALES, VENTES - ARTISANS, SCULPTEURS ET ARTISTES
EC	206	ENTENTE CANADA-NOUVEAU-BRUNSWICK (EDER)
EIC	26	ACCES
EIC	132	FORMATION INDUSTRIELLE GÉNÉRALE
EIC	32	AIDE FINANCIÈRE EN MATIÈRE DE FORMATION (CIT, FMPMS)
EIC	42	AC - TRAVAIL PARTAGÉ
MDC	7	PROGRAMME D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE DE L'ÉDITION
MDC	101	VERSEMENTS À LA SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES POUR LES COÛTS RELIÉS AUX ENVOIS DE LIVRES, JOURNAUX ET PÉRIODIQUES
MDC	109	CITÉ INTERNATIONALE DU CINÉMA ET DE LA TÉLÉVISION
MDC	110	ENTENTE AUXILIAIRE ENTRE LE CANADA ET LE MANITOBA SUR LES COMMUNICATIONS ET LA CULTURE
MDC	112	PROGRAMME D'EXPLOITATION DE TÉLIDON
MIC/MEER	1	PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET RÉGIONAL
MIC/MEER	7	PROGRAMME DE PRODUCTIVITÉ DE L'INDUSTRIE DU MATÉRIEL DE DÉFENSE
MIC/MEER	9	PROGRAMME DES MACHINES : PROTECTION TARIFAIRE ET REMISE DES DROITS DE DOUANE

MIC/MEER	52	ENTENTES SPÉCIALES ARDA
MIC/MEER	101	ACCORDS-CADRES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL
MIC/MEER	103	PROGRAMME D'ADAPTATION DE L'INDUSTRIE ET DE LA MAIN-D'OEUVRE
MIC/MEER	104	PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE DU TRANSPORT DE L'OUEST
MIC/MEER	105	PROGRAMME D'AIDE AUX CONSTRUCTEURS DE NAVIRES
MIC/MEER	106	PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES AUTOCHTONES
OCRI	100	OFFICE CANADIEN POUR UN RENOUVEAU INDUSTRIEL
PCA	1	PORTS CANADA
SEC	30	PROGRAMME D'ACCÈS DES AUTOCHTONES DU NORD À LA RADIO TÉLÉDIFFUSION
TC	255	ENTENTE AUXILIAIRE DE L'EDER SUR LE DÉVELOPPEMENT DES TRANSPORTS AU NOUVEAU-BRUNSWICK ET À L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD
TPC	119	TRANSPORT MARITIME ET GÉNIE CONNEXE

164 SERVICES (ET AUTRES)

AEC	6	SERVICES D'INFORMATION AU CANADA
AEC	9	PROGRAMME DE CONTRÔLE DES IMPORTATIONS ET DES EXPORTATIONS
AEC	11	PROGRAMME D'EXPANSION DES MARCHÉS D'EXPORTATION
AEC	12	PROGRAMME DES PROJETS DE PROMOTION
AEC	101	PROGRAMMES DE DÉFENSE
AEC	102	CONSULTATIONS SUR LES POLITIQUES COMMERCIALES
AEC	103	PUBLICITÉ COMMERCIALE À L'ÉTRANGER
AINC	79	MINES DU YUKON
AINC	80	MINES DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST
AINC	90	FONDS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES INDIENS
AINC	107	ACCORD DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ENTRE LE CANADA ET LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST
AINC	108	ÉTUDE DU BASSIN DU MACKENZIE
AINC	109	RÉDUCTION DES DOMMAGES CAUSÉS PAR LES INONDATIONS ET CARTOGRAPHIE DES RISQUES DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST
AINC	110	ENTENTE SUR L'ÉTUDE DU BASSIN HYDROGRAPHIQUE DU YUKON
AINC	122	ENTENTE CANADA - NONINSTITUT MINES LTD
AINC	201	ADMINISTRATION DES EAUX, TERRES ET FORÊTS AU YUKON ET DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST
AINC	227	INFRASTRUCTURE DANS LE NORD
ASC	9	OFFICE DES NORMES GÉNÉRALES DU CANADA
ASC	10	VENTE DE SURPLUS DE MATÉRIEL ET D'ÉQUIPEMENT
AVMS	6	LA SOCIÉTÉ LES PONTS JACQUES-CARTIER ET CHAMPLAIN INCORPORÉE
BFD	3	PROGRAMME DE PLANIFICATION FINANCIÈRE
BFD	4	CONSULATION AU SERVICE DES ENTREPRISES (CASE)
BFD	5	FORMATION
BFD	6	SERVICES D'INFORMATION
CCC	9	CONSTITUTION EN SOCIÉTÉ
CCC	10	FAILLITES
CCC	12	DROIT D'AUTEUR
CCC	13	BREVETS
CCC	14	MARQUES DE COMMERCE
CCC	31	MÉTROLOGIE LÉGALE - ÉLECTRICITÉ ET GAZ
CCC	32	MÉTROLOGIE LÉGALE - POIDS ET MESURES
CCC	101	ENTRAVES À LA LIBRE CONCURRENCE

CCHST	1	CENTRE CANADIEN D'HYGIÈNE ET DE SÉCURITÉ AU TRAVAIL
CCNO	11	CONSEIL CANADIEN DES NORMES
CCRT	1	CONSEIL CANADIEN DES RELATIONS DU TRAVAIL
CCT	12	RÈGLEMENT SUR LE TRANSPORT MARITIME
CCT	13	ANALYSE DU TRAFIC ET DES TARIFS
CCT	14	SUBVENTIONS POUR LE TRANSPORT DE MARCHANDISES DANS LA RÉGION DE L'ATLANTIQUE
CCT	15	RECHERCHES SUR LE TRANSPORT
CCT	20	RÉGLEMENTATION DU TRANSPORT AÉRIEN
CCT	30	RÉGLEMENTATION DU TRANSPORT PAR VÉHICULE À MOTEUR
CCT	40	ANALYSE ÉCONOMIQUE ET DE LA QUALITÉ DES SERVICES - CHEMINS DE FER
CCT	45	SÉCURITÉ FERROVIAIRE
CCT	50	SUBVENTIONS AUX EMBRANCHEMENTS FERROVIAIRES
CCT	55	SUBVENTIONS AUX SERVICES VOYAGEURS-CHEMINS DE FER
CDC	1	CONSTRUCTION DE DÉFENSE CANADA
CNRC	102	RECHERCHE DANS LES DOMAINES AUTRES QUE L'ÉNERGIE
CNRC	103	COMPÉTENCE NATIONALE
CNRC	104	RECHERCHE - CODES DU BÂTIMENT
CNRC	106	PROGRAMME DES PROJETS INDUSTRIE - LABORATOIRES
CNRC	107	GESTION D'INSTALLATIONS GOUVERNEMENTALES
CNRC	108	GESTION EXTÉRIEURE DES INSTALLATIONS IMPORTANTES
CNRC	109	NORMES PHYSIQUES - RECHERCHE ET SCIENCES CONNEXES
CNRC	110	SERVICE D'INFORMATION TECHNIQUE
CORCC	1	VENTES
CORCC	2	BIENS D'ÉQUIPEMENT
CPHC	1	CORPORATION DE LA PLACE DU HAVRE CANADA
CPRC	1	COMMISSION DES PRATIQUES RESTRICTIVES DU COMMERCE
CRSNG	1	CONSEIL DE RECHERCHES EN SCIENCES NATURELLES ET EN GÉNIE DU CANADA
CRTC	1	CONSEIL CANADIEN DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES
CSC	1	CONSEIL DES SCIENCES DU CANADA
CT	101	COMMISSION DU TARIF - APPELS RELATIFS AU DUMPING
CTC	5	ACCÈS À L'INFORMATION ET PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

CTC	6	BUREAU DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION
EC	18	PRODUITS CHIMIQUES COMMERCIAUX
EC	20	SERVICES TECHNIQUES
EC	23	GESTION DES DÉCHETS
EIC	1	BANQUE NATIONALE D'EMPLOIS
EIC	27	ACTION POSITIVE
EIC	28	RECRUTEMENT DE TRAVAILLEURS ÉTRANGERS
EIC	31	SERVICES DE MAIN-D'OEUVRE
EIC	33	SERVICE CONSULTATIF DE LA MAIN-D'OEUVRE
EIC	35	EMPLOIS DANS LE CADRE DE CONTRATS FÉDÉRAUX
EIC	37	PROGRAMME DE CROISSANCE LOCALE DE L'EMPLOI (CLE)
EMR	97	TÉLÉDÉTECTION
EMR	101	R.-D. - CANMET
EMR	214	PROGRAMME DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE ÉNERGIE - EN RELATION À LA CONSTRUCTION
EMR	302	EXPANSION DE L'INDUSTRIE DES MINÉRAUX
MDC	3	PRODUCTIONS CINÉMATOGRAPHIQUES ET MAGNÉTOSCOPIQUES - AUTORISATIONS DE DÉGRÈVEMENT
MDC	10	PARTICIPATION CANADIENNE À L'UNION INT. DES TÉLÉCOM.
MDC	24	REPRÉSENTATION À LA CONFÉRENCE ADMINISTRATIVE DES RADIOTÉLÉCOMMUNICATIONS
MDC	37	PROGRAMME DE RACCORDEMENT DE MATÉRIEL TERMINAL
MDC	39	MISE AU POINT DE COMPOSANTES ET DE SOUS-SYSTÈMES SPATIAUX PAR L'INDUSTRIE
MDC	40	LABORATOIRE DAVID FLORIDA
MDC	45	PROGRAMME DE LA BUREAUTIQUE
MDC	53	PROGRAMME DE SERVICES MOBILES PAR SATELLITE
MDC	***	GESTION DU SPECTRE (DIVERS ASPECTS)
MDC	111	SUBVENTIONS DE R.-D. FACILITER LA COLLABORATION INT.
MDC	114	PROGRAMME DE R.-D. SUR LES SOUS-SYSTÈMES
MDC	115	APPUI AUX APPELS D'OFFRES INTERNATIONAUX
MIC-MEER	11	CONSEIL NATIONAL DE L'ESTHÉTIQUE INDUSTRIELLE (DOSSIER VIERGE)
MIC-MEER	12	DESIGN CANADA (DOSSIER VIERGE)
MIC-MEER	14	SYSTÈME DE REPÉRAGE DES DÉBOUCHÉS (DOSSIER VIERGE)
MIC-MEER	17	LOI SUR LES PRÊTS AUX PETITES ENTREPRISES

MIC-MEER	18	COMPARAISONS INTERSOCIÉTÉS (DOSSIER VIERGE)
MIC-MEER	24	PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS D'EXPORTATION (DOSSIER VIERGE)
MIC-MEER	100	TOURISME
MIC-MEER	102	"PENSONS CANADIEN"
PO	101	CARTES
RCDA	**	REVENU CANADA, DOUANES ET ACCISE - SERVICES DIVERS
RCIM	**	REVENU CANADA, IMPÔT - SERVICES DIVERS
SBSC	17	MÉDECINE AÉRONAUTIQUE CIVILE
SBSC	101	INNOCUITÉ, QUALITÉ ET EFFICACITÉ DES DROGUES
SC	**	STATISTIQUE CANADA - SERVICES DIVERS
SCBEL	1	SOCIÉTÉ CANADIENNE DES BREVETS ET D'EXPLOITATION LIMITÉE
SEE	1	SOCIÉTÉ POUR L'EXPANSION DES EXPORTATIONS
STNL	1	OPÉRATION DE RÉAPPROVISIONNEMENT DE KEEWATIN
TAD	1	ANTIDUMPING
TC		PROGRAMME D'AIDE AU TRANSPORT URBAIN
TC		RÈGLEMENTS RELATIFS AU TRANSPORT DES MATIÈRES DANGEREUSES
TC	4	CERTIFICATS D'EXPLOITATION ACCORDÉS AUX TRANSPORTEURS AÉRIENS COMMERCIAUX
TC	8	PROGRAMMES DE SÉCURITÉ AÉRIENNE
TC	14	PRÉVISIONS POUR LES ACTIVITÉS AÉRIENNES
TC	15	PERMIS ACCORDÉS AUX CONTRÔLEURS DE LA CIRCULATION AÉRIENNE
TC	16	GUIDES À L'INTENTION DES CANDIDATS AUX BREVETS DE PILOTE : GUIDES D'ÉTUDE ET DE RÉFÉRENCE
TC	17	COURS À L'INTENTION DES INSTRUCTEURS DE VOL - COURS DE RECYCLAGE
TC	18	EXAMENS EN VUE D'UN BREVET DE PILOTE OU DE MÉCANICIEN AÉRONAUTIQUE
TC	20	CARNET DE ROUTE
TC	22	AUTORISATION DE VOL
TC	23	REGISTRE DES AÉRONEFS
TC	24	SERVICE D'INFORMATION AÉRONAUTIQUE
TC	26	NAVIGABILITÉ DES AÉRONEFS
TC	27	NAVIGABILITÉ DES AÉRONEFS
TC	29	NORMES ET GUIDES DES ÉPREUVES DE VOL-LICENCES DES PILOTES D'AÉRONEFS À VOILURE FIXE ET TOURNANTE
TC	34	ÉCRASEMENTS, INCENDIES ET SAUVETAGES

TC	35	PROGRAMMES DE COMMERCIALISATION AÉROPORTUAIRE
TC	37	SERVICE DE POLICE ET DE SÉCURITÉ AÉROPORTUAIRES
TC	39	CANARCTIC
TC	47	AIDES À LA NAVIGATION MARITIME
TC	91	PROGRAMME D'AIDE AU TRANSPORT URBAIN
TC	93	RÉGLEMENTATION DU TRANSPORT DES MATIÈRES DANGEREUSES
TC	94	INSPECTION DU TRANSPORT DES MATIÈRES DANGEREUSES
TC	95	CANUTEC
TC	99	AIDE FINANCIÈRE AUX AÉROPORTS
TC	200	CN MARINE INC.
TC	205	SUBVENTIONS AUX PROVINCES POUR LEURS SERVICES DE TRAVERSIERS
TC	235	SERVICES FERROVIAIRES VOYAGEURS
TC	240	OPÉRATIONS CONCERNANT LA SÉCURITÉ AUTOMOBILE ET LES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE
TC	260	PONT VICTORIA JUBILEE
TC	300	EXPANSION DES VOIES MARITIMES
TC	310	NORMES CONCERNANT LES AÉROGLISSSEURS
TC	330	PROTECTION DES EAUX NAVIGABLES
TC	405	IMMATRICULATION DES AÉRONEFS
TC	410	PROGRAMME DE SERVICES ET D'INSTALLATIONS AÉROPORTUAIRES
TC	420	SERVICES DE CONTRÔLE DE LA NAVIGATION AÉRIENNE
TC	425	AIDES À LA NAVIGATION AÉRIENNE (SERVICES TECHNIQUES)
TC	430	SERVICES AÉRIENS
TC	500	INSPECTEUR GÉNÉRAL - SÉCURITÉ DU TRANSPORT
TC	515	R.-D. EN MATIÈRE DE TRANSPORT
TC	600	BUREAU CANADIEN DE LA SÉCURITÉ AÉRIENNE
TC	610	QUATRE ADMINISTRATIONS DU PILOTAGE
TCC	1	COUR DE L'IMPÔT
TPC	3	FILIALES DE LA SOC. IMM. DU CAN. LTÉE - VIEUX-PORT DE QUÉBEC, VIEUX-PORT DE MONTRÉAL ET MIRABEL
TPC	4	LA CORPORATION HARBOURFRONT
TPC	110	PROGRAMME MARITIME : SERVICES DE DRAGAGE ET À L'INDUSTRIE MARITIME
TPC	120	TRANSPORT MARITIME ET TRAVAUX DE GÉNIE CONNEXES
TPC	121	TRANSPORTS ROUTIERS : RÉSEAUX ROUTIERS
TPC	122	TRANSPORTS ROUTIERS : PONTS ET AUTRES ACTIVITÉS

TRAVC	3	LOIS RELATIVES AU TRAVAIL
TRAVC	4	CONDITIONS DE TRAVAIL
TRAVC	14	SERVICE D'INFORMATION SUR LES RELATIONS INDUSTRIELLES
TRAVC	17	BIBLIOTHÈQUE DU TRAVAIL
TRAVC	20	SERVICE FÉDÉRAL DE MÉDIATION ET DE CONCILIATION
TRAVC	22	NÉGOCIATIONS COLLECTIVES
TRAVC	24	DIVISION DES ENQUÊTES
TRAVC	26	PROGRAMME DU TRAVAIL INTERNATIONAL

COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE

Directeur

M. Harry Swain
Sous-ministre
adjoint (Plans)
Expansion industrielle régionale
Ottawa (Ontario)

Directeur associé

M. Jack Walsh
Vice-président
DuPont Canada
Mississauga (Ontario)

Membres

M. Tom Hierlihy
Associé
Thorne Riddell
Mississauga (Ontario)

M. Don Layne
Vice-président adjoint
Économique
Banque fédérale de
développement
Montréal (Québec)

M. George Jones
Manager, Government Sales
Hewlett-Packard
Ottawa (Ontario)

M^me^ Ellen M. Carson
Directrice, Évaluation et
vérification
Consommation et
Corporations
Hull (Québec)

M. Patrick Ellis
Vice-président principal
(à la retraite)
Banque de Montréal
Halifax (Nouvelle-Écosse)

M. Robert Trbovich
Chef, Évaluation
Ministère de la Défense
nationale
Ottawa (Ontario)

M. John Inns
Responsable principal de
l'évaluation
Expansion industrielle régionale
Ottawa (Ontario)

M^me^ Tricianne Burke-Smith
Gestionnaire, Évaluation
et projets spéciaux
Biens de consommation,
Services et
Transformation des
richesses naturelles
Expansion industrielle
régionale
Ottawa (Ontario)

M. Donald Thornton
General Director
Canadian Export Operations
General Motors
Oshawa (Ontario)

M. Gabriel Voyer
Directeur Général
Expansion industrielle
régionale
Montréal (Québec)

M. Dave West
Manager, Tax Department
Imperial Oil
Toronto (Ontario)

M^me Carmelita Boivin-Cole
Chef de groupe
Direction des langues
officielles
Secrétariat du Conseil du
Trésor
Ottawa (Ontario)

M. Michael Konecny
Agent principal, Politique
d'évaluation des programmes
Direction de l'évaluation
des programmes
Bureau du Contrôleur général
Ottawa (Ontario)

M. John Wynne
Plumbers and Pipefitters
Union
Local 170
Burnaby
(Colombie-Britannique)

M. Tom O'Sullivan
Agent détaché du Australian
Department of the Prime
Minister and Cabinet
Bureau du Conseil privé
Ottawa (Ontario)

Soutien professionnel :

M. Ed Hahn
Directeur, Évaluation des
programmes
Expansion industrielle régionale
Ottawa (Ontario)

M. Steven Montague
Responsable principal de
l'évaluation
Direction de l'évaluation
des programmes
Expansion industrielle
régionale
Ottawa (Ontario)

M^me Marta Morgan
Analyste junior
Politique de développement
économique et régional
Bureau du Conseil Privé
Ottawa (Ontario)

M^me Beverly Albright
Agent administratif
Développement économique
des autochtones
Expansion industrielle
régionale
Ottawa (Ontario)

APERÇU

À PLEINES MAINS

INTRODUCTION

Le rapport du Groupe d'étude sur les subventions et les services aux entreprises repose sur 140 examens portant sur quelque 218 programmes fédéraux ou fédéraux-provinciaux distincts. En 1984-1985, ces programmes ont représenté un coût global de 16.4 milliards de dollars et nécessité les services de plus de 68,000 fonctionnaires fédéraux.

Les examens regroupent les programmes selon la nature de l'aide qui est offerte aux entreprises. Le bref exposé qui précède chacun d'eux souligne l'orientation générale du changement préconisé et les incidences qui en résultent, notamment en matière de politiques.

Le présent aperçu résume les principaux changements proposés et les thèmes communs qui les sous-tendent. On trouvera aussi au chapitre suivant l'aperçu général du rapport provisoire paru précédemment. Les commentaires qu'il renferme sur l'approche retenue par le Groupe d'étude et sur l'importance qu'il accorde à l'amélioration des systèmes d'évaluation et des structures de responsabilité des programmes demeurent valables.

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

La plupart des propositions qui suivent, si elles sont retenues, nécessiteront une planification détaillée et des mesures législatives; elles promettent par ailleurs d'importantes réductions de coûts. Chaque proposition est groupée sous le thème qui a amené le Groupe d'étude à conclure à son utilité.

La "prodigalité" du régime de stimulants aux entreprises tient à son caractère excessif et à la redondance des aides (aussi bien au palier fédéral qu'au palier fédéral-provincial). De l'avis du Groupe d'étude, une rationalisation s'impose de sorte que l'aide que fournit l'État à tout investissement privé, par le biais des dépenses fiscales, des EDER et des subventions, ne dépasse pas 50 % du coût d'un projet ou 75 % d'un projet de R.-D., à moins d'autorisation expresse du ministre responsable.

Dépenses fiscales en faveur des sociétés : il faut chercher sérieusement à mesurer les coûts, l'incidence et l'efficacité de chacune de ces mesures qui ne sont généralement pas coordonnées avec les autres programmes d'aide. Nous proposons de nouvelles règles pour régir l'utilisation combinée des impôts et des subventions.

Ententes auxiliaires de développement économique et régional : sans volonté politique soutenue, les EDER ne réussiront jamais pleinement en tant que mécanismes de coordination de la planification et de la prestation des services des deux paliers de gouvernement. Le secteur privé accepte de s'astreindre à la planification budgétaire et y trouve son avantage. Pour reprendre l'analogie utilisée par un membre du Groupe d'étude, la façon dont le principe est mis en pratique au fédéral fait penser à l'utilisation d'une Mercedes pour la cueillette des ordures.

Programme de développement industriel et régional/Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense : le gouvernement fédéral devrait se retirer de tous les dossiers mineurs au profit des provinces, transférer la plupart de l'aide à l'innovation au CNR et concentrer les fonds du MEIR sur les grands projets nationaux négociés, y compris ceux qui concernent la défense. Il faudrait mettre fin aux programmes complémentaires destinés aux régions riches (Programme de développement industriel relié au transport dans l'Ouest) et aux sauvetages d'industries qui ne seront jamais concurrentielles (Programme d'aide aux constructeurs de navires, OCRI).

Programme spatial : un examen impartial, peut-être bien public, des coûts et des avantages devrait précéder toute décision d'investir dans des projets de prestige sans cesse plus coûteux. Le système de gestion interne a besoin d'être renforcé.

L'amélioration de la qualité du service, spécialement lorsqu'elle s'accompagne d'économies, est un objectif qui sous-tend un certain nombre de propositions. Parmi les principales, mentionnons :

la Banque fédérale de développement : nous proposons soit de la liquider en privatisant ses activités de prêts et de placements, soit de la fusionner avec tous les autres services financiers intermédiaires du gouvernement fédéral au sein d'une nouvelle institution, en y ajoutant éventuellement des services-conseils auxiliaires aux entreprises.

la Société canadienne des postes : devrait être réglementée par le CRTC ou un autre organisme externe; la première étape consiste à redresser son système de comptabilité.

le Bureau des brevets : le Canada devrait adhérer au Traité de coopération en matière de brevets et cesser complètement ou presque de faire des examens.

Mettre un terme aux programmes désuets. Certains objectifs ne sont plus d'actualité, d'autres ont été détournés au contact de la réalité. La plupart des cas de ce type sont mineurs, sauf :

les exemptions de la taxe de vente fédérale qui ne répondent pas, sinon à un coût excessif, à des objectifs dont la pertinence n'est plus évidente. La simplification et la restructuration du fisc engendreraient une plus grande uniformité avec, au besoin, des compensations bien définies;

le cadre législatif: les lois fondamentales du Canada régissant le marché datent beaucoup et, pourtant, la responsabilité économique primordiale du gouvernement est de veiller à ce que les infrastructures juridique et matérielle soient adaptées aux besoins collectifs.

IMPÔTS ET SUBVENTIONS

Les avantages respectifs reconnus aux stimulants fiscaux et aux subventions comme moyens de réaliser les objectifs publics sont bien connus : l'automaticité et l'"observation volontaire" des premiers contrastent avec le ciblage plus précis et le contrôle plus serré des dépenses que permettent les seconds. Il est moins évident par ailleurs que la fonction publique se divise en un petit groupe de fonctionnaires qui comprennent le régime fiscal et

ses incidences sur l'affectation des capitaux privés et un groupe beaucoup plus important qui agit comme s'il n'y avait pas d'impôt sur les sociétés. Parmi les ministères chargés de programmes de dépenses directes, seuls EMR et certains secteurs du MEIR tombent dans la première catégorie. Il en résulte des situations absurdes, comme la nécessité, au MEIR, d'une règle spéciale concernant le cumul de l'aide (90 %), aux termes de laquelle l'investisseur doit trouver auprès de sources privées au moins 10 % de l'ensemble des coûts d'un projet. Ce n'est pas la règle du 90 % qui est absurde, quoique le pourcentage devrait être inférieur, mais la nécessité même d'une telle règle.

Considérons, par exemple le cas d'une fonderie forcée d'adopter une nouvelle technologie antipollution. L'usine bénéficie d'un crédit d'impôt à l'investissement de 7 % (qui peut même aller jusqu'à 20 % dans certaines régions défavorisées). Elle obtient encore plus (20 % au lieu de 7 % et 30 % au lieu de 20 %) sur toute partie de ses propres dépenses de technologie qui sont des dépenses de R.-D. Si l'entreprise n'est pas imposable dans l'année visée, 20 % du crédit d'impôt à l'investissement admissible est payable en espèces. Le reste peut faire l'objet d'un report rétroactif sur trois ans ou d'un report anticipé sur sept ans à titre de déduction de l'impôt sur le revenu autrement exigible. La société profite également de la valeur actuelle du report fiscal qui fait partie intégrante de l'amortissement accéléré de la portion de l'investissement qui n'est pas remboursée par le crédit d'impôt à l'investissement. Selon les cas, le gouvernement fédéral peut assumer au titre de ces seules mesures, de 0 à 35 % du coût d'un tel projet. S'il s'agit d'une petite entreprise située dans une région très défavorisée, le niveau de l'aide fiscale peut même dépasser 50 %. Il faut également compter avec les prêts et les subventions des ministères fédéraux et des gouvernements provinciaux qui risquent aussi d'avoir leur propre programme de subventions.

Il y a plusieurs solutions au problème. La plus simple, qui ne manque pas d'attrait, est d'abolir soit les stimulants fiscaux soit les subventions. Mais cela signifierait renoncer à l'instrument le plus efficace dans tel ou tel cas. On pourrait aussi exiger des fonctionnaires qui gèrent les programmes d'aide directe qu'ils connaissent bien les stimulants fiscaux et les programmes provinciaux et l'incidence combinée des impôts et des subventions sur les décisions prises par les dirigeants d'entreprises. Quelle

que soit la solution retenue, une telle réforme semble s'imposer. Le besoin de nouvelles compétences peut cependant être restreint au minimum si l'on exige que le crédit d'impôt à l'investissement et le coût de base des actifs acquis soient réduits de la valeur de l'aide directe reçue. Cette séparation des incidences est exposée plus en détail dans le rapport. En général, cela se résume à dire que beaucoup moins de dépenses directes seraient nécessaires et qu'elles serviraient principalement à attirer des industries au Canada et à réaliser d'autres objectifs pour lesquels le non-assujettissement à l'impôt peut faire pencher la balance.

Si l'on met ainsi davantage à contribution les dispositions générales du régime fiscal, il se pourrait fort bien qu'on doive procéder à un rajustement des taux. Une telle mesure pourrait également donner lieu à des recherches beaucoup plus poussées sur l'effet des mesures fiscales. De façon générale, on ne dispose pas de renseignements sur l'efficacité des stimulants fiscaux destinés aux sociétés, même pris isolément. Si l'on considère l'effet combiné de ces stimulants, on est justifié de soupçonner la présence de chevauchements, de doubles emplois et de bénéfices marginaux décroissants. Sur ce plan et aussi sur un autre plan important, les stimulants fiscaux s'apparentent aux subventions. Les deux servent à réaffecter des capitaux d'une utilisation à une autre, et les deux ont tendance à faire valoir uniquement les avantages de l'utilisation privilégiée tout en ignorant les résultats économiques souvent supérieurs qui seraient obtenus en l'absence de toute intervention gouvernementale. Enfin, l'hypothèse officielle voulant qu'aucune année-personne ne soit consacrée à l'administration du régime fiscal ne tient pas compte du fait qu'un fonctionnaire sur huit travaille pour Revenu Canada et que ce chiffre est encore plus grand dans le secteur privé.

Selon un sous-ministre que nous avons interrogé, les gouvernements précédents ont fait des Canadiens des gens "programmés". Cette dépendance ne se limite d'ailleurs pas aux programmes de dépenses.

QUALITÉ DU SERVICE, DÉSUÉTUDE ET STIMULANTS

Les programmes fédéraux offrent beaucoup de possibilités d'assurer aux bénéficiaires des services d'un accès facile, à peu de frais et dans des conditions plus humaines. On s'est trop penché dans la conception des

programmes sur la responsabilité et sur les rôles respectifs (et concurrentiels) de chaque ministère et pas assez sur la qualité du service. La fusion des programmes, l'amélioration de l'information mise à la disposition des utilisateurs, et la sensibilité aux réalités régionales sont des thèmes communs dans les examens qui suivent.

Il existe aussi bien des programmes fédéraux qui ne seraient probablement pas créés de nos jours, leurs objectifs ne nécessitant pas un programme distinct. L'existence même de ces programmes a cependant fait naître une clientèle dont les protestations étouffent toute velléité de changement.

Le problème tient au fait qu'au niveau politique et, par voie de conséquence, chez les hauts fonctionnaires, il ne semble pas y avoir d'incitations à faire plus avec moins. En fait, les cadres intermédiaires ne sont que trop conscients que leurs niveaux de rémunération et de classification dépendent en partie du nombre de fonctionnaires qui relèvent d'eux et de l'importance du budget qu'ils administrent. Les résultats de tels incitatifs sont prévisibles. Les membres du Groupe d'étude sont convaincus que les gestionnaires de la fonction publique répondraient très vite à l'appel de tout gouvernement qui reconnaîtrait et récompenserait les gains de productivité.

CONCLUSIONS

Tous les membres du Groupe d'étude désirent exprimer leur gratitude au Groupe de travail pour l'occasion unique qui leur a été offerte de contribuer à la réforme des programmes. De l'avis du Groupe, le recours à un groupe mixte composé à la fois de membres du secteur public et du secteur privé présente maints avantages et cette méthode devrait être utilisée plus souvent. Toutefois, en raison du peu de temps et des compétences limitées qu'il a pu consacrer à l'examen de l'écheveau redoutable des programmes, il se doit de demander si ces rapports peuvent à eux seuls orienter des changements radicaux. En effet, compte tenu du congé des fêtes de Noël, 16 personnes non spécialisées ont étudié 220 programmes en 40 jours ouvrables, soit en moyenne moins de trois jours-personnes par programme.

APERÇU

RAPPORT PROVISOIRE

OBJET

Le Groupe d'étude sur les subventions et les services aux entreprises présente ici son rapport provisoire. Outre son mandat officiel, il avait reçu du Groupe de travail instruction d'accorder la priorité aux mesures touchant les petites entreprises et, de façon plus générale, à l'imposition des sociétés par le gouvernement fédéral. On trouvera donc ici les résultats d'une première analyse portant sur quelque 36 programmes.

INTRODUCTION

Le Groupe d'étude a procédé "de bas en haut". Il a d'abord commencé par se poser, sur chaque programme, des questions concernant son efficacité, le chevauchement des activités (au sein de l'administration fédérale et avec les provinces), la qualité du service et les effets secondaires. Le groupe s'est aussi demandé si les objectifs des programmes avaient toujours leur raison d'être, compte tenu de l'évolution de la situation. Il a entretenu des rapports étroits avec les fonctionnaires chargés d'établir les documents de consultation en matière de politiques et a tenté de s'en tenir à la ligne de démarcation, pas toujours très claire, entre analyse des programmes et analyse des politiques. Il est en effet difficile de les départager de façon absolue. En fait, lorsqu'on veut saisir la nature des centaines de décisions de faible portée nécessaires pour améliorer la structure de la prestation des programmes, il est inévitable que l'on doive toucher les politiques. Le Groupe d'étude a pris note des positions annoncées par le gouvernement dans le Discours du trône et, plus particulièrement, dans l'exposé économique du 8 novembre 1984 et les documents de consultation publiés par la suite. Quand aucun énoncé de politique officiel n'était disponible, nous avons tenté, au moment de la formulation des options, de préciser avec exactitude quelle orientation pourrait faire pencher la balance en faveur de telle ou telle option au niveau des programmes.

C'est ainsi, à partir de conjectures aussi éclairées que possible sur les intentions du gouvernement, que nous avons la plupart du temps proposé, comme options, une ou

deux solutions de rechange à l'actuelle prestation. Dans certains cas, nous concluons que le programme est utile, mais reste à savoir si les ressources doivent être révisées à la hausse ou à la baisse. Le plus souvent, le Groupe propose une solution qui pourrait améliorer la structure du programme.

QUELQUES MOTS SUR NOS SOURCES DE RENSEIGNEMENTS

Tous les fonctionnaires consultés se sont révélés disponibles, ouverts et directs. Ils ont répondu à nos questions, nous ont communiqué des documents internes à caractère délicat et nous ont confié leurs propositions de réforme. Par contre, deux sources officielles de renseignements sur lesquelles nous comptions à l'étape de planification du travail se sont révélées décevantes : les évaluations des programmes et les données sur les coûts.

En premier lieu, la qualité des évaluations est très inégale d'un programme à l'autre. Certaines constituent de très bons outils de compréhension et de réforme. D'autres sont à peine plus que de flatteuses représentations visant à obtenir davantage de ressources pour certains programmes préférés. Même si la méthode est adaptée aux situations particulières, il est rare a) qu'aient été pris en considération des moyens différents d'atteindre les mêmes buts ou b) qu'il soit fait état des avantages d'un programme en les comparant à ceux qui auraient pu être obtenus si le secteur privé avait disposé des mêmes ressources. Il faudrait réexaminer le principe, qui a cours dans la plupart des ministères, voulant que l'évaluation soit un service que l'on rend au sous-ministre plutôt qu'au système dans son ensemble, une sorte d'oeuvre d'art à laquelle les profanes n'on pas accès et un prolongement, non pas de l'élaboration des politiques, mais de la vérification.

En deuxième lieu, les données fiables sur les coûts des programmes sont difficiles à obtenir. Il a fallu une quantité surprenante de temps de la part de la Direction des programmes du Secrétariat du Conseil du Trésor pour répondre à notre demande concernant les coûts pluriannuels des programmes. Cela est attribuable au fait que les "éléments de planification" servant à l'opération de planification pluriannuelle ne correspondent pas exactement à ce que les ministres et les citoyens connaissent comme les "produits" du gouvernement, c'est-à-dire les divers programmes. Le Groupe d'étude a éprouvé une autre difficulté lorsqu'il a voulu savoir quels étaient les engagements, les recettes ou

le passif éventuel par programme. Ces renseignements ne sont pas centralisés et doivent être obtenus auprès des ministères. La définition des termes peut varier d'un organisme à l'autre, et certains ne disposent pas de systèmes capables de répondre au moment voulu. Enfin, si les données financières fiables sont rares, les renseignements sur les affectations d'années-personnes le sont encore plus. Les règles d'attribution des années-personnes aux activités des programmes semblent varier considérablement d'un ministère à l'autre. Compte tenu du niveau de microgestion que le Secrétariat du Conseil du Trésor exerce sur les ressources humaines, ce fait a particulièrement surpris les membres du Groupe d'étude.

Étant donné cette relative fiabilité des renseignements concernant les ressources, toute mention d'économie éventuelle découlant des options présentées doit être prise sous toute réserve. Dans nombre de cas, spécialement en ce qui concerne l'incidence sur l'emploi au gouvernement fédéral, il se peut que l'étude de suivi portant sur l'organisme chargé de la mise en application permette de découvrir davantage de renseignements fiables.

PETITES ENTREPRISES

Généralités

En ce qui concerne la Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE), ainsi que d'autres programmes dont le Cabinet a récemment parlé, le Groupe d'étude, n'ayant pas eu à faire de savantes conjectures sur l'orientation du gouvernement, s'est attaché aux répercussions que la politique actuelle peut avoir sur d'autres aspects du problème du financement des entreprises. Le Groupe d'étude est en général d'accord avec les préférences exprimées par le gouvernement touchant la prestation d'une aide (par exemple, fiscale) qui ne soit pas une forme d'intervention, afin que s'établisse un meilleur climat d'affaires grâce à la suppression des obstacles à la croissance. Comme le gouvernement, il serait aussi en faveur que l'effort fédéral porte essentiellement sur l'amélioration de l'information et des services fournis à l'ensemble des petites entreprises, fonction habituellement reconnue comme étant la sienne.

La difficulté qu'il y a à pousser plus loin les interventions en matière d'aide fiscale vient du fait que le régime en vigueur au Canada semble être raisonnablement équitable et, par rapport aux normes internationales

actuelles, concurrentiel. Quant aux services, la question fondamentale est de savoir si les autorités provinciales ou locales ne sont pas mieux placées pour les fournir ou, du moins, quel sous-ensemble d'information de gestion, de formation et de renseignements commerciaux il serait le plus économique de fournir à l'échelle nationale. Le Groupe d'étude a demandé leur avis, d'une part, à ceux qui conseillent les petites entreprises et, d'autre part, à quelques chefs de petites entreprises. Que veut au juste cette communauté, et quels éléments exactement les gouvernements peuvent-ils fournir? D'après nos sondages restreints, voici ce que souhaitent les exploitants de petites entreprises :

a. que ne soit pas imposée la plus précieuse des ressources : le temps des chefs d'entreprise;

b. l'accès au capital :
   en premier lieu, la disponibilité d'un financement à terme;
   en second lieu, du capital de risque assorti d'une dilution minimale du contrôle;

c. un régime fiscal qui laisse la possibibilité d'accumuler du capital; et

d. une infrastructure, utile et aisément accessible, de services de gestion et de renseignements commerciaux.

Il semble qu'au cours des années, le gouvernement fédéral ait concentré son attention sur les services, le régime fiscal et le financement des dettes. Ce n'est qu'à l'occasion qu'il s'est penché sur la question, très prioritaire pour les intéressés, de l'imposition du temps (lorsqu'il a, par exemple, simplifié le régime fiscal et nommé temporairement un contrôleur de la paperasserie). Dans la mesure où l'on fait d'eux des percepteurs de la taxe de vente et des charges salariales, les hommes d'affaires, quelle que soit leur importance, ont tendance à se sentir doublement écrasés, car l'État leur prend à la fois leur temps et leur argent. Mais le gouvernement fédéral n'est pas le seul coupable : les provinces et les administrations municipales sont les paliers qui imposent le plus grand nombre de formalités, dont les interminables approbations d'utilisation des bâtiments et des terrains. Le gouvernement fédéral pourrait peut-être exercer une certaine

pression morale utile à cet égard lors des réunions multilatérales sur le développement économique régional ou à l'occasion des examens bilatéraux annuels des Ententes de développement économique et régional.

Il est généralement admis que le capital de risque est rare et coûteux pour les petites entreprises. Le gouvernement fédéral aussi bien que les gouvernements provinciaux ont surtout procédé par intervention indirecte sur les marchés du financement des dettes. Ces derniers temps, les provinces ont fait figure de chefs de file en élaborant des mécanismes pour favoriser les investissements dans les entreprises à risques. Pour autant que la politique publique puisse régler le problème de la rareté du capital, il faudrait que ce soit par le relâchement des règles concernant l'investissement institutionnel et l'encouragement à une plus grande concurrence entre les "quatre piliers". Autre problème, celui du régime d'imposition du revenu personnel qui a incité l'investisseur ordinaire à faire des placements fort contestables, (IRLM et cinéma) parce que le gouvernement s'était montré très généreux au chapitre de la prise de risques, alors qu'il refusait d'accorder la même préférence aux nouvelles entreprises commerciales en phase de démarrage.

Pour ce qui est du financement des dettes, le Groupe a été étonné de constater que, contrairement aux résultats obtenus aux États-Unis, il est une pratique qui se révèle désavantageuse pour les petites entreprises canadiennes, à savoir le penchant des banques à charte du Canada à ne consentir que des prêts remboursables sur demande. Non seulement cela ajoute, aux yeux de la petite entreprise cliente, un degré indû d'imprévisibilité à ce qui, ailleurs, est un contrat résiliable uniquement si une partie fait défaut, mais cela signifie que le banquier a sur l'entreprise un droit de regard démesuré. Une solution possible serait de resserrer la concurrence en modifiant la réglementation de manière à autoriser les sociétés de fiducie, les caisses de crédit et les banques énumérées à l'Annexe B de se lancer sur les marchés du financement commercial à terme.

Banque fédérale de développement (BFD)

Comme la BFD a joué au cours des années un rôle de chef de file pour ce qui est de concevoir de nouveaux services commerciaux et qu'elle a été officiellement un prêteur de dernier ressort, le Groupe d'étude est partagé quant à son avenir.

a. D'un côté, les résultats d'un certain nombre d'analyses nous ont amené à conclure que le rôle de la BFD a perdu de son actualité. Le manque de maturité qui caractérisait la scène financière canadienne d'il y a 20 ou 30 ans a disparu, et il est difficile d'invoquer aujourd'hui de graves défauts du marché pour justifier les interventions directes du gouvernement. Il est par ailleurs frappant que toutes les provinces sans exception disposent d'un mécanisme leur permettant de consentir ou de garantir des prêts aux petites entreprises.

L'existence de certaines contradictions entre ses objectifs a miné la crédibilité de la BFD. Par exemple, officiellement elle est censée être un prêteur de dernier ressort, mais en même temps elle a pour objectif de s'autofinancer. Elle est donc amenée à rejeter 85 % des demandes qu'elle reçoit et, lorsqu'elle consent un prêt, à l'assortir d'un intérêt qui dépasse le taux préférentiel de 2 ou 3 %. De toute façon, la juxtaposition de la BFD et de la LPPE ne va pas sans problèmes, cette dernière assurant des prêts à bien meilleur marché tout en servant, semble-t-il, d'outil de commercialisation et de frein aux pertes pour les banques à charte. Ces considérations ont amené le Groupe d'étude à retenir, comme premier choix de solution, que le portefeuille de prêts de la BFD soit privatisé ou vendu à des institutions provinciales. Retirer à la BFD sa principale activité soulèverait, bien sûr, de sérieuses questions sur son avenir en tant qu'institution.

b. D'un autre côté, de bons arguments peuvent être avancés pour justifier le maintien, voire le renforcement, de la BFD. On peut faire valoir que tous ses services - prêts, conseils, placements bancaires, orientations - et même ses toutes petites interventions touchant le capital de risque - ont ensemble une plus grande valeur que séparément. La BFD fait davantage figure d'"interlocuteur unique" que la plupart des institutions fédérales, et ce rôle pourrait être mis en valeur. Elle constitue un lieu de réflexion et un bassin de compétences qui ne devrait pas être dispersé à la légère. Dans la

mesure où des cautionnements partiels du crédit, accordés par l'entremise des banques à charte, remplaceraient les prêts directs, la BFD apparaîtrait comme un partenaire et du client et de la banque à charte plutôt que comme un usurier ou un concurrent. Mais, même sans cela, la structure du programme de la BFD semble plus efficace que, par exemple, celles de la Société du crédit agricole ou du portefeuille de prêts des Affaires indiennes. Si le gouvernement opte pour le maintien de la BFD, le Groupe d'étude pense qu'il pourrait accroître son rôle en lui transférant le portefeuille de prêts des Affaires indiennes et peut-être la responsabilité des prêts consentis aux secteurs de l'agriculture et des pêches. Pour ce qui est du premier, l'admissibilité devrait en être étendue à toutes les entreprises exploitées par des autochtones. L'expérience acquise par la BFD concernant les services de formation et de conseil pour les petites entreprises les plus actives semble correspondre à ce dont les entreprises autochtones, les agriculteurs et les pêcheurs ont besoin.

La BFD n'est qu'un des nombreux organismes du gouvernement fédéral dispensateurs d'une multitude de services d'aide et de renseignements aux entreprises. Et les provinces ont aussi des programmes d'aide en matière de finances et de gestion. (Une liste partielle des programmes fédéraux et provinciaux figure dans l'examen consacré aux centres d'information des entreprises.) Cette multiplicité de programmes et d'organismes a créé une confusion chez les exploitants de petites entreprises, qui n'ont ni le temps ni la connaissance voulue pour s'y retrouver dans ce labyrinthe. Les représentants des petites entreprises nous ont dit souhaiter que ces programmes soient davantage accessibles et moins bureaucratiques. Étant donné la variété des besoins des entreprises et des objectifs du gouvernement, il est probablement inévitable que les programmes se multiplient, encore qu'il soit souvent possible d'en réduire le nombre et la complexité. À l'heure actuelle, la BFD publie un répertoire des programmes intitulé Assistance et information pour le développement de l'entreprise, mais ce dont le chef d'entreprise a vraiment besoin, c'est un guide qui lui permettrait de trouver les programmes qui lui conviennent le mieux et lui en

faciliterait l'accès. Il existe différentes possibilités, et chacune a ses avantages comme ses inconvénients. Le chapitre portant sur les centres d'information propose trois solutions générales : un intermédiaire fédéral unique; la délégation de la fonction aux provinces, et un réseau fédéral d'aiguillage. Ces options quoique traitées séparément, ne s'excluent pas. La question doit être approfondie.

FISCALITÉ

Le Groupe d'étude, face à ce sujet complexe, a tenté de saisir l'incidence des caractéristiques principales du régime sur les entreprises et de mesurer la nécessité d'autres mécanismes de dépenses directes, plutôt que de proposer des réformes fondamentales au régime fiscal lui-même. Les changements que nous proposons concernent tous des défauts qui ne mettent pas en cause la base même du régime fiscal. Il s'agit plutôt, en général de mesures imprécises ou auxquelles on aurait avantage à substituer des approches moins coûteuses.

Dépenses fiscales en faveur des sociétés

Étant donné la priorité que le Groupe d'étude a été prié d'accorder aux mesures touchant les petites entreprises, l'étude a porté essentiellement sur la déduction accordée à celles-ci et l'aide financière que constituent les obligations pour les petites entreprises et les obligations pour le développement des petites entreprises. Bref, tenant compte des modifications récentes qui simplifient considérablement les dispositions relatives à la petite entreprise et ayant à l'esprit les grands avantages de la stabilité, le Groupe d'étude n'avance aucune option. Il recommande toutefois au Groupe de travail que le gouvernement envisage de proroger les dispositions relatives aux obligations pour les petites entreprises et aux obligations pour le développement des petites entreprises qui doivent expirer le 31 décembre 1985.

Les examens portant sur les autres éléments clés du régime fiscal des entreprises ont été reportés de façon à ce que nous puissions les comparer aux programmes correspondants de dépenses directes. Nous soupçonnons une trop grande générosité. Par exemple, un crédit d'impôt à l'investissement de 5 % a été adopté en 1975 à l'égard des "biens admissibles". Depuis lors, la définition de "biens admissibles" a été étendue, d'autres types de biens ainsi

que certaines dépenses au titre de la recherche scientifique ont été rendus admissibles, le taux de base a été relevé et des relèvements supplémentaires ont été consentis pour certaines dépenses, certaines régions et certains contribuables. Néanmoins, notre impression est que les programmes de subventions n'ont pas été modifiés pour tenir compte des changements apportés au régime fiscal. Les dépenses, comme le nombre de programmes, ont augmenté. Au cours de notre étude, notre objectif sera de déterminer s'il y a eu un effort concerté pour assurer un équilibre entre les programmes de subventions et l'accroissement des dégrèvements fiscaux disponibles. Dans la négative, il faudra conclure qu'il existe un double emploi injustifié et que la façon de corriger cette situation serait de faire des coupures dans certains programmes ou d'en supprimer.

Exemptions de la taxe de vente

Au cours des années, la liste des articles non assujettis à la taxe de vente fédérale n'a cessé de s'allonger. Trois conséquences sont apparues :

a. dans certains cas, cela stimule de mauvaises affectations du capital;

b. il y a rétrécissement considérable de l'assiette fiscale; et

c. les problèmes touchant les délimitations, les inégalités et les coûts administratifs augmentent.

Lorsque le Groupe a entrepris d'examiner, comme il lui avait été demandé, douze exemptions précises, sa première étape a été de voir si l'objectif de chacune était encore valable et, sinon, si la suppression de l'exemption en question atténuerait chacun des problèmes notés. Pour les exemptions à vaste portée, le Groupe s'est demandé quelles seraient les incidences d'une abolition en termes d'inflation et d'emploi et quelles compensations étaient envisageables.

Nombre des exemptions actuelles semblent tirer leur origine de concessions anciennes, plus politiques qu'économiques, qui n'ont plus guère leur raison d'être. Chaque exemption a, bien sûr, donné lieu à la formation de puissants groupes de privilégiés qui clament leur position haut et fort, et il faudrait un gouvernement courageux pour tenter de remédier d'un seul coup à tout le dommage fait depuis tant d'années. Néanmoins, les options préconisées sont indiquées au tableau 1, les exemptions à réduire ou à

supprimer étant soulignées. Les exceptions visent en général :

a. les domaines où les provinces pourraient soit avoir l'impression que le gouvernement fédéral ne fait que leur transférer son déficit, soit protester vigoureusement à un moment où le gouvernement fédéral déploie un effort énorme pour établir un climat plus cordial dans les relations intergouvernementales;

b. les domaines où les difficultés administratives seraient considérables, notamment par rapport aux bénéfices retirés;

c. les domaines où l'aspect moral est en cause : imposer la maladie, par exemple; et

d. les domaines où la taxe de vente aurait l'effet d'un tarif douanier négatif et encouragerait un accroissement temporaire de l'importation.

Cette approche reste néanmoins inadéquate. Si le gouvernement se propose de modifier le régime en profondeur notamment en imposant une taxe à la valeur ajoutée, ces suggestions ne valent plus rien. Toutefois, si la réforme ne doit pas avoir lieu avant plusieurs années, l'élargissement de l'assiette de la taxe de vente aurait pour effet d'accroître les recettes tout en facilitant la transition à venir.

Tant qu'il y a une taxe de vente, cependant, il faudrait qu'elle soit appliquée uniquement sur les produits finals. Cela signifie, bien sûr, que les pièces ou les machines utilisées dans la fabrication doivent être exemptées. La question des ordinateurs utilisés pour améliorer la productivité des services fait problème. Leur exonération supprimerait ce qui, de toute évidence, apparaît comme une taxe imposée par le gouvernement fédéral sur les gains de productivité. Une telle mesure mettrait fin à l'exode des ordinateurs (et des données) vers les États-Unis où leur prix est d'au moins 15 % inférieur, notre taxe de vente étant de 10 % et le tarif douanier de 4 %. Le gouvernement voudra peut-être agir sans délai pour régler ce problème des ordinateurs et entreprendre une étude plus détaillée des intrants non traditionnels dans d'autres secteurs d'activité, notamment le secteur des services.

Le dilemme entre les stimulants fiscaux et les stimulants directs est bien connu et le gouvernement a déjà exprimé sa préférence pour les premiers, à cause de leur caractère automatique et certain. Le Groupe d'étude est du même avis. Il n'en demeure pas moins que le régime fiscal est un moyen coûteux d'atteindre des objectifs très précis, et ce, pour deux raisons. En premier lieu, à cause de l'universalité du régime, le manque à gagner attribuable à une incitation fiscale dépasse de loin les dépenses associées à un programme discrétionnaire. En second lieu, toute nouvelle incitation fiscale ou exemption va à l'encontre de l'allègement des formalités, un des buts du gouvernement en matière de fiscalité.

En comparant les mesures fiscales et les dépenses directes, le Groupe d'étude a constaté avec étonnement que, dans l'administration fédérale, la reddition des comptes imposée aux initiateurs et aux gestionnaires des uns et des autres n'était pas régie selon les mêmes normes. Les programmes de dépenses suivent les normes et les méthodes d'analyse coûts-avantages élaborées par le Conseil du Trésor pour ce qui est de leur conception; ils subissent vérification et contrôle financier au moment de leur mise en oeuvre; et font l'objet d'une évaluation détaillée en regard des critères du Contrôleur général une fois qu'ils sont lancés. Il y a une demi-douzaine d'organismes centraux qui surveillent constamment les gestionnaires des ministères. Côté taxation, il en va tout autrement, et souvent les sommes en cause sont bien plus élevées. Les hypothèses de départ concernant les changements de comportement attendus chez les clients relèvent de la théorie économique et d'une expérience anecdotique pour les programmes fiscaux, alors qu'ils s'apparentent à l'entente contractuelle pour les dépenses directes. Enfin, l'évaluation postérieure est aussi rare pour les mesures fiscales qu'elle est courante dans les autres domaines.

Tableau 1 : Exemptions de la taxe de vente
(en millions de dollars)

Coût fiscal 1985-1986	Exemption	Commentaire	Résultat modification (1985-1986)
9,200	services	Attendre la réforme fiscale	0
3,100	aliments et boissons	Attendre la réforme fiscale	0
885	vêtements et chaussures	Entre en conflit avec d'autres programmes	160
775	combustibles et électricité de chauffage domestique	Opposition des provinces	0
525	combustibles et électricité utilisés à des fins autres que la fabrication	Opposition des provinces	0
475	taux réduit sur les matériaux et le matériel de construction	Pour les installations industrielles	450
350	produits faisant concurrence à des produits fabriqués sur les chantiers, y compris le béton prêt à l'emploi	Moins grande nécessité	200-250
300	matériel de transport	Non provincial seulement	60
255	production de journaux et de magazines	Façon coûteuse d'atteindre l'objectif	180
155	médicaments	Aspect moral	50-70
135	achats effectués par les municipalités	Provincial	0
125	matériel de construction	Nécessité moins grande	115

120	achats effectués par les hôpitaux et les sanatoriums	Provincial, aspect moral	0
95	livres	Moyens coûteux d'atteindre l'objectif	60
50	premiers 50,000 $ du chiffre de ventes des entreprises de fabrication	Ne vaut pas la peine	0
45	matériaux et équipement de construction pour les établissements d'enseignement	Provincial	0
25	achats effectués par les provinces (accord fiscal non réciproque)	Provincial	0
15	appareils pour la santé	Aspect moral	0
12	bicyclettes, tricycles	Fantaisiste	12
5	balances métriques et nécessaires à conversion	Exemption désuète	5
5	oeuvres des artisans, et artistes	Ne vaut pas la peine	0
5	biens fabriqués par des handicapés	Aspect moral	0
5	antiquités importées	Ne vaut pas la peine	0
5	appareils scientifiques	Aides à la R-D	0
5	objets culturels et religieux	Ne vaut pas la peine	0
5	appareils de divertissement, matériel pour foires et expositions	Tarif douanier négatif	0

5	fabrication de pièces numismatiques	Tarif douanier négatif	0
5	biens se trouvant dans les bagages des voyageurs	Ne vaut pas la peine	0
16,687			1,292-1,362

APERÇUS ET EXAMENS DES PROGRAMMES

APERÇU

EXONÉRATIONS DE LA TAXE DE VENTE

Au fil des années, un certain nombre de produits ont été exonérés de la taxe de vente fédérale ou ont bénéficié de taux d'imposition réduits. Le Groupe d'étude sur les subventions et les services aux entreprises a analysé le bien-fondé de l'abattement fiscal dont bénéficient douze catégories de produits. Si ces catégories étaient toutes taxées au taux général de 10 %, elles produiraient près de 3 milliards de dollars de nouvelles recettes brutes au niveau fédéral.

Lorsqu'un produit est exonéré, cela crée des problèmes de limite et des injustices. Ainsi, au fur et à mesure que les exonérations de la taxe de vente fédérale se généralisaient, des demandes étaient présentées pour que des produits du même genre ou faisant partie de la même catégorie de biens soient également exonérés. Par exemple, lorsque les bicyclettes ont été exonérées, les tricycles l'ont été également et la taxation des jouets devenait alors une injustice.

Avec le temps, les exonérations ont donc eu pour résultat de réduire les rentrées fiscales et de créer des injustices. Par ailleurs, le milieu des affaires semble exercer régulièrement des pressions pour qu'il y ait de nouvelles exonérations ou qu'on étende leur application. Les représentants de ce milieu invoquent les désavantages sur le plan de la concurrence qui découlent des définitions fondées sur le statu quo et de la gamme des produits exonérés de la taxe de vente. Toutes les fois que le gouvernement se range à ces arguments, la liste des biens exonérés s'allonge et les recettes fiscales diminuent.

Certaines exonérations, par exemple celles qui touchent à la construction, ont été accordées en vue de stimuler l'activité économique, et non pour régler un problème structurel. Elles auraient donc dû être temporaires. Or, elles sont toujours en vigueur et c'est le gouvernement qui en fait les frais. Un bon nombre de ces exonérations ont été introduites dans le budget fédéral présenté en novembre 1974.

L'assiette de l'impôt fédéral s'effrite depuis un certain nombre d'années, et pour s'assurer d'un niveau de recettes donné, il a fallu relever les taux d'imposition. Il y a toutefois une limite à la hausse des taux. En conséquence, le Groupe d'étude estime que l'assiette de l'impôt doit être élargie; la suppression d'exonérations de la taxe de vente peut aider à atteindre ce but.

Taxer à nouveau des produits exonérés équivaut ni plus ni moins à augmenter les impôts; l'effet d'une telle mesure se répercute par ailleurs sur les prix, l'emploi et les bénéficiaires de ces exonérations. Le Groupe d'étude a tenu compte de ce facteur dans l'analyse de chacune des douze catégories visées. Au cours de la dernière année, l'indice des prix à la consommation (IPC) a enregistré la progression la plus lente depuis bien des années. Le contexte actuel favorise donc l'application de mesures qui auront tendance à faire augmenter les prix. En d'autres termes, si de telles mesures doivent être adoptées, il est préférable qu'elles le soient dans une période où le taux d'inflation est bas.

Toute augmentation de taxe peut entraîner au début une diminution du niveau d'emploi. Si on supprime des exonérations fiscales, le niveau d'emploi fléchira davantage dans les secteurs touchés directement par cette mesure. Le Groupe d'étude ne dispose pas des modèles économétriques complexes nécessaires à l'évaluation des effets de cette suppression (ou de l'incidence de la hausse de la taxe de vente par opposition à l'utilisation d'autres moyens d'augmenter les rentrées fiscales, comme les impôts sur le revenu des sociétés ou des particuliers). Dans son analyse de chaque catégorie d'exonération, le Groupe d'étude a cherché à donner une idée des conséquences sur l'emploi. Dans presque tous les cas, on prévoit que cette incidence sera faible, sinon négligeable, car les augmentations de prix inhérentes à la suppression des exonérations sont peu élevées par rapport au montant des ventes globales. Il y a toutefois une exception : le secteur du vêtement et de la chaussure où le montant des exonérations de la taxe de vente totalise 800 millions de dollars par année.

La suppression d'une exonération pourrait susciter de fortes réactions de la part des bénéficiaires. Par conséquent, même si, dans son analyse d'une catégorie particulière d'exemptions, le Groupe d'étude recommande de supprimer une exonération, c'est au Groupe de travail et au gouvernement d'évaluer ce point de vue en fonction d'autres considérations. Par exemple, il ressort de l'analyse des

exonérations accordées au secteur de la construction que celles-ci pourraient être supprimées. Toutefois, si la construction résidentielle est une priorité des programmes économiques du gouvernement, il est possible alors que la solution envisagée, qui aurait pour effet de hausser la taxe de vente, disons sur les matériaux de construction, aille à l'encontre de cette priorité et soit donc rejetée. Si, par contre, il ne semble pas y avoir de besoin évident de continuer à aider cette industrie, on devrait alors envisager d'augmenter la taxe de vente sur les matériaux de construction au niveau appliqué à l'ensemble des produits, c'est-à-dire de 6 à 10 %.

La suppression de certaines exonérations fiscales pourrait donner au gouvernement l'occasion de montrer que toutes les couches de la société contribuent à l'amélioration de la situation financière de l'État. Le matériel de transport des passagers et les bicyclettes pourraient entrer dans cette catégorie d'exonérations. (À ce sujet, les membres du Groupe d'étude estiment sans réserve que l'exonération de la taxe de vente sur les bicyclettes, et par conséquent sur les tricycles, devrait être supprimée. En dépit de la faible incidence de cette mesure - la rentrée de près de 12 millions $ de recettes par année - le résultat est considérable comparativement à l'effet de bon nombre d'autres programmes de dépenses examinés par le Groupe d'étude.) Par contre, le maintien d'autres exonérations, comme celles accordées aux petits fabricants, pourrait renforcer l'aide que l'État apporte à certains secteurs prioritaires. Si on demande à de nombreux groupes d'abandonner certains privilèges et qu'ils le font effectivement, cela aidera à faire taire les protestations d'autres groupes.

La réimposition de la taxe par le biais de la suppression d'exonérations sur certains articles aura des effets bénéfiques non seulement sur le montant des recettes fiscales fédérales mais aussi sur celles des administrations provinciales, si une taxe de vente au détail est imposée sur les mêmes marchandises. Cette catégorie comprend les biens de consommation tels que les vêtements, les chaussures et les bicyclettes. Dans le cas d'autres catégories, cependant, la hausse de la taxe de vente fédérale peut avoir des effets néfastes sur les dépenses des administrations provinciales. Par exemple, si la taxe de vente sur les livres et les médicaments était augmentée sans discernement, il s'ensuivrait une hausse des coûts provinciaux de la santé et de l'éducation. Naturellement, les établissements

hospitaliers et d'enseignement pourraient être exemptés, comme c'est le cas actuellement pour d'autres produits.

Si on devait apporter des modifications à ce genre d'exonérations qui touchent à certains articles, il serait préférable que ce soit si possible sous forme d'une taxe imposée au niveau de la vente de gros, de façon à ne pas désavantager les fabricants du pays par rapport aux importations. L'imposition d'une taxe de vente au détail peut poser des difficultés d'ordre administratif, mais on a réussi à les résoudre dans le passé. Le cas problème type serait celui où le détaillant est également l'importateur d'un produit déterminé. Revenu Canada pourrait alors établir une marge sur les prix à l'importation, après avoir pris en considération les majorations des prix de marchandises similaires fixées par les importateurs; le détaillant-importateur serait alors taxé sur le prix de gros. Il convient de souligner que certains produits sont déjà taxés sur le prix de gros, notamment les automobiles et les produits de beauté.

Pour atténuer le choc de la réimposition de taxes de vente sur les produits actuellement exonérés ou de l'augmentation des taux d'imposition, il faudrait prévoir l'application progressive de ces hausses, sur une période de deux à quatre ans par exemple, ou encore fixer un taux d'imposition inférieur au taux général de 10 %.

L'analyse que le Groupe d'étude a faite des exonérations de la taxe de vente qui intéressent le milieu des affaires est résumée ci-après. L'analyse de chaque catégorie, sa description, les "dépenses" et les observations du Groupe sont données en annexe.

		Effet sur les recettes (millions $)
1.	**Petits fabricants** : l'exemption actuelle accordée aux petits fabricants dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas à 50,000 $ devrait être maintenue.	-
2.	**Consommation commerciale d'électricité et de combustibles dans les secteurs non manufacturiers** : l'exemption en vigueur devrait être maintenue pour l'instant à cause des effets négatifs que sa	-

suppression aurait sur les relations fédérales-provinciales. Il faudrait que son élimination s'inscrive dans le cadre d'une politique énergétique à long terme.

3. **Matériaux de construction** : il faudrait examiner la possibilité de hausser au taux général de 10 % la taxe de vente sur les matériaux de construction, qui est actuellement de 6 %. 450

4. **Produits en concurrence avec la fabrication sur les chantiers** : une étude de la situation concurrentielle qu'engendre la fabrication sur les chantiers de produits exonérés comparativement à la production hors chantier devrait être effectuée pour chaque produit exonéré. Si l'analyse économique révèle que l'imposition d'une taxe de vente n'entraînerait pas un déplacement de la production hors chantier vers la production sur les chantiers, la taxe de vente devrait s'appliquer intégralement. La production hors chantier est essentiellement un processus de fabrication. 200-250

5. **Matériel de construction** : il faudrait examiner la possibilité de réimposer la taxe de vente intégrale sur le matériel qui est actuellement exonéré. 115

6. **Matériel de transport** : il faudrait examiner la possibilité de réimposer la taxe de vente intégrale sur le matériel de transport des passagers utilisé pour les déplacements à l'intérieur du pays, sauf les véhicules de transport en commun, les autobus scolaires et les véhicules de transport des personnes handicapées. L'exemption accordée au matériel de transport des marchandises devrait être maintenue pour soutenir la concurrence des transporteurs américains. 60

7. **Journaux et revues** : il faudrait examiner la possibilité de supprimer l'exemption de la taxe de vente sur ces articles. Si 180

	nous voulons favoriser le contenu canadien des périodiques, il faudrait traiter cette question séparément par le biais d'un programme culturel et non par le biais de la taxe de vente.	
8.	**Livres** : il faudrait examiner la possibilité de supprimer l'exemption de la taxe de vente sur les livres. Si le gouvernement veut aider les éditeurs canadiens, il devrait plutôt le faire par le biais du Programme d'aide à l'édition de livres et par les subventions du Conseil des arts du Canada. Les gouvernements, les universités et les biliothèques publiques devraient être exonérés.	60
9.	**Objets d'art et artisanat** : l'exemption actuelle devrait être maintenue.	--
10.	**Bicyclettes** : l'exemption devrait être supprimée.	12
11.	**Médicaments** : il faudrait examiner la possibilité d'imposer une taxe de vente sur les médicaments sans ordonnance uniquement. Les établissements hospitaliers, les maisons de repos, etc. pourraient être exemptés de cette taxe.	50-70
12.	**Vêtements et chaussures** : il faudrait examiner la possibilité de supprimer les exemptions en vigueur. Compte tenu du nombre de personnes visées et de l'impact considérable, la réimposition de cette taxe devrait se faire progressivement, à raison de 2 % par année, par exemple.	160 (première année)
TOTAL		1,287-1,357

Les estimations ci-dessus sont approximatives; elles ont été calculées à partir des renseignements que le Groupe d'étude a dû recueillir en peu de temps. Il faut noter que les solutions formulées relativement aux trois catégories de produits du secteur de la construction entraîneraient une augmentation d'environ 2 % des prix de la construction.

Toutefois, cette hausse équivaut à une variation de 0.2 % des taux d'intérêt, si on suppose une période d'amortissement de vingt ans.

L'imposition de la taxe de vente sur certains biens de consommation serait une mesure régressive, du moins dans le cas des médicaments. On estime qu'elle serait régressive également dans le cas des vêtements et des chaussures, mais les données statistiques disponibles ne permettent pas de confirmer ce résultat dans l'ensemble. Néanmoins, on doit admettre que, dans un grand nombre de cas, la réimposition de cette taxe serait un nouveau fardeau. Toute mesure fiscale qui entraînerait une augmentation du prix de biens de consommation serait mal vue. Si le gouvernement décide de régler ce problème en prévoyant des avantages compensateurs, il dispose pour cela de mécanismes fiscaux et des programmes de paiements universels. Par exemple, pour atténuer l'impact de la hausse de la taxe sur les vêtements, les chaussures et les médicaments, il pourrait majorer les allocations familiales ou le crédit d'impôt pour enfants et les paiements de sécurité de la vieillesse ou les suppléments de revenu garanti.

On s'accorde à dire que le régime actuel de la taxe de vente, avec ses nombreuses exemptions et réductions, n'est pas idéal et que sa "transformation" en taxe de vente au détail, où les provinces imposent leur taxe à la consommation, pourrait créer des difficultés. Néanmoins, le Groupe d'étude presse le gouvernement de poursuivre son projet de réforme de la taxe de vente et, en particulier, de concevoir des moyens d'appliquer une taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui est une mesure fiscale courante dans d'autres pays industrialisés. Comme les études de faisabilité et la mise en application de cette mesure pourraient prendre plusieurs années, il faudrait songer à étendre l'assiette de l'impôt, comme on l'a mentionné plus haut, afin d'atténuer l'impact de la transition vers un nouveau régime.

EXONÉRATION DE LA TAXE DE VENTE - MATÉRIEL DE TRANSPORT

OBJECTIF

Réduire les pressions qui s'exercent sur les coûts dans le secteur du transport.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la taxe d'accise

DESCRIPTION

En 1974, le matériel de transport utilisé à des fins commerciales, principalement pour le transport urbain, a été exonéré de la taxe de vente fédérale. Le matériel utilisé à des fins personnelles, comme les voitures particulières, les avions d'affaires et les fourgonnettes et camions dont le poids brut n'excède pas 16,000 livres, est assujetti à la taxe de vente.

La suppression de cette taxe a réglé un problème administratif, encore que de peu d'importance. Avant 1974, les aéronefs utilisés pour des déplacements à l'étranger étaient partiellement exonérés parce que les appareils étrangers faisant affaire au Canada n'étaient pas imposables. Par conséquent, il fallait appliquer une formule de calcul proportionnel pour tenir compte des déplacements intérieurs et internationaux effectués par un aéronef.

Chaque année, les exemptions accordées sur le matériel de transport visaient des biens d'une valeur avoisinant 3 milliards de dollars.

BÉNÉFICIAIRES

Tous les usagers des transports en commun (passagers et fret) et l'industrie du transport.

DÉPENSES

Selon la méthode utilisée par le ministère des Finances pour estimer les dépenses fiscales liées aux exonérations, le coût approximatif de ce programme est le suivant (en millions de dollars courants) :

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Manque à gagner en taxes	265	290	300	325	350

OBSERVATIONS

Il est difficile de déterminer si l'objectif initial de ces exonérations est toujours valable. La pression créée par les coûts reste présente.

ANALYSE

L'imposition d'une nouvelle taxe dans le secteur du transport des marchandises pourrait avoir une incidence considérable sur la capacité de ce secteur de soutenir la concurrence américaine. La politique de déréglementation appliquée récemment par les États-Unis a accentué la concurrence chez les transporteurs. Comme solution, on pourrait maintenir l'exemption sur le matériel utilisé pour les mouvements transfrontaliers, mais cette mesure créerait un chaos administratif compte tenu du volume de matériel utilisé à la fois pour le transport intérieur et transfrontalier.

Il est plus simple de supprimer l'exemption accordée sur le matériel de transport des passagers. Cette mesure pourrait entraîner une hausse des tarifs et être considérée comme régressive (quoique les personnes à revenu élevé aient tendance à voyager davantage). Le transport des passagers par avion est entré dans une phase de déréglementation, ce qui devrait faire beaucoup baisser les tarifs. La réimposition de la taxe ne devrait pas avoir un effet marqué à cet égard. Pour être équitable, cette taxe, si elle est réintroduite, devrait être appliquée au matériel de tous les modes de transport. Il faudrait examiner la possibilité, toutefois, d'exempter certains véhicules(transport en commun et transport des personnes handicapées, par exemple). Il faudrait voir également s'il serait possible d'appliquer de nouveau une formule de dégrèvement dans le cas du matériel servant aux voyages internationaux, afin de maintenir une position concurrentielle.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de réimposer la taxe de vente sur le matériel de transport des passagers, sauf sur les véhicules de tranport en commun, les autobus scolaires, les véhicules de transport des personnes handicapées et peut-être sur le matériel de transport ferroviaire. La taxe de vente devrait s'appliquer sur le prix de gros. L'incidence de cette mesure sur l'ensemble des coûts du transport serait négligeable, compte tenu de la provision pour amortissement. L'impact sur l'industrie serait également minime. La perception de cette taxe pourrait produire des rentrées fiscales supplémentaires d'environ 60 millions de dollars chaque année, selon les exemptions maintenues.

Une autre option consisterait à imposer progressivement (sur une période de deux ans, par exemple) la taxe de vente sur certains éléments de matériel et sur le matériel de transport des passagers.

EXONÉRATION DE LA TAXE DE VENTE - PETITS FABRICANTS

OBJECTIF

Rendre le système de la taxe de vente applicable sur le plan administratif.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la taxe d'accise

DESCRIPTION

Les fabricants dont le chiffre d'affaires annuel atteignait 3,000 $ ou moins étaient exemptés, jusqu'en 1975, de payer la taxe sur leurs ventes. En 1975, le seuil du chiffre d'affaires annuel a été haussé à 10,000 $ et, en 1978, à 50,000 $, où il est demeuré depuis. Tout le matériel de production acheté par les entreprises admissibles est exonéré de la taxe de vente; cependant, contrairement aux gros fabricants, d'autres facteurs de production sont frappés de la taxe. Si les ventes se situent au seuil fixé, l'exemption accordée aux petits fabricants peut représenter une épargne fiscale maximale de 5,000 $ par année, bien qu'en pratique, cette économie ne dépasserait pas 2,000 $ ou 3,000 $, puisque d'autres intrants sont taxés.

BÉNÉFICIAIRES

Le nombre de petits fabricants qui tirent avantage de cette exonération oscille vraisemblablement entre 5,000 et 10,000. Leur répartition géographique et sectorielle est inconnue.

DÉPENSES

On ne connaît pas le montant des dépenses liées à cette exemption, mais il est probablement de l'ordre de 20 millions de dollars par année.

OBSERVATIONS

En plus de rendre le système de la taxe de vente applicable sur le plan administratif, cette exemption simplifie les déclarations des petites entreprises. Elle

leur apporte également d'autres avantages ou, si l'on préfère, elle compense les désavantages naturels (par exemple, l'absence de pouvoir sur le marché) que ces exploitants connaissent par rapport aux gros fabricants.

À cause de la progression très rapide du seuil du chiffre d'affaires entre 1975 et 1978, le manque à gagner découlant de cette exemption est supérieur, dans de nombreux cas, au montant des frais administratifs ainsi épargnés. Cette hausse a également produit une grande disparité entre les taxes payées au niveau du seuil. Ainsi, un fabricant dont le chiffre d'affaires s'élève à 50,001 $ peut payer de 2,000 $ à 3,000 $ de plus en taxe de vente que le fabricant dont la valeur des ventes atteint 50,000 $.

ANALYSE

Cette exemption est justifiée pour des raisons administratives et parce qu'elle simplifie les déclarations que doivent présenter les petits exploitants.

La disparité liée au seuil du chiffre d'affaires pourrait disparaître si cette exemption s'appliquait aux premiers 50,000 $ de ventes pour tous les fabricants. Cette mesure toutefois ferait croître les dépenses fiscales et le déficit de l'État d'un montant de l'ordre de 150 millions de dollars par année. Les coûts sont donc nettement supérieurs aux avantages.

Bien que le seuil du chiffre d'affaires n'ait pas été haussé depuis six ans, les avantages que procure cette exemption sont encore considérables. Aussi, il ne paraît pas nécessaire de modifier le seuil pour le moment. De plus, compte tenu de l'objectif administratif, les frais d'administration nécessaires pour évaluer une entreprise ayant un chiffre d'affaires de 50,001 $ ne sont pas jugés assez élevés pour justifier une augmentation du seuil de 50,000 $.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne intégralement cette exonération.

EXONÉRATION DE LA TAXE DE VENTE
ÉLECTRICITÉ ET COMBUSTIBLES

OBJECTIF

La consommation commerciale d'électricité et de combustibles a toujours été exonérée de la taxe de vente. L'objet de cette exemption, si de fait cette exonération a été établie à des fins fiscales, n'est pas connu.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la taxe d'accise

DESCRIPTION

Les biens fabriqués et transformés utilisés par les secteurs commerciaux non manufacturiers (CNM) sont généralement assujettis à la taxe de vente. Comme l'électricité et les combustibles sont réputés des biens transformés selon le système repère du ministère des Finances, ces facteurs de production des secteurs CNM devraient être imposables.

On présume qu'une taxe fédérale sur l'électricité n'a jamais été imposée parce que cela aurait provoqué une forte réaction de la part des provinces. Cette exemption a donc aussi été appliquée aux combustibles afin d'appliquer la même norme à toutes les sources d'énergie.

On estime que cette exonération touche à des biens d'une valeur de 5 milliards de dollars, si on se fonde sur les prix industriels de consommation d'électricité et de combustibles.

BÉNÉFICIAIRES

Les secteurs commerciaux non manufacturiers (commerces, services, etc.) comptent entre 750,000 et 1 million d'établissements dans tout le Canada.

DÉPENSES

Selon la méthode utilisée par le ministère des Finances pour estimer les dépenses fiscales liées aux exonérations, les dépenses relatives à ce programme sont approximativement les suivantes (en millions de dollars courants) :

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Manque à gagner en taxes	405	445	525	575	625

OBSERVATIONS

L'imposition d'une taxe de vente sur l'électricité et les combustibles utilisés par les secteurs CNM pourrait créer des problèmes administratifs et des difficultés sur le plan des définitions. Par exemple, si cette taxe est appliquée à la consommation faite par les immeubles d'appartements, en toute équité il faudrait également imposer les propriétaires-occupants. La définition d'entreprise CNM pourrait aussi présenter des difficultés. En effet, les professionnels seraient-ils assujettis à cette taxe pour leur consommation d'énergie, et que faire s'ils exercent leur profession dans leur logement même?

En guise de solution, on pourrait imposer une taxe de vente au niveau du producteur. Les consommateurs des secteurs manufacturiers seraient admissibles à une remise puisque, en règle générale, tous les intrants des étapes de fabrication sont exonérés d'impôt. Un mécanisme de crédits d'impôt pourrait être appliqué aux propriétaires-occupants et aux locataires.

Par ailleurs, l'imposition d'une taxe de vente sur les combustibles pourrait entraîner leur double taxation, à moins que l'assiette de l'impôt ne corresponde aux montants de la valeur ajoutée plutôt qu'aux prix de vente. (Le gouvernement fédéral taxe déjà le pétrole brut et le gaz naturel.) Bien qu'il y ait un précédent avec l'essence, cette taxe est une taxe à la consommation qui vise à compenser les coûts de la construction et de l'entretien des routes et à financer un programme national, Pétro-Canada.

Si l'électricité et les combustibles devaient être assujettis à la taxe de vente, il faudrait alors, en toute équité, l'imposer également à d'autres sources d'énergie, telles que le charbon et le bois de chauffage, de même qu'aux systèmes d'énergie éolienne et d'énergie solaire utilisés par les consommateurs propriétaires.

ANALYSE

L'imposition d'une taxe de vente sur l'électricité ne manquerait pas de susciter une vive opposition de la part des administrations provinciales et ferait donc l'objet de longues négociations.

L'imposition d'une taxe de vente s'appliquant uniquement aux consommateurs commerciaux des secteurs non manufacturiers créerait des problèmes au niveau des définitions, et ferait augmenter les coûts de fonctionnement des entreprises visées, qui sont en majorité de petite taille.

L'imposition d'une taxe sur les sources d'énergie devrait être examinée dans le contexte du Programme énergétique national.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir cette exemption et que les questions soulevées dans l'analyse soient examinées par Énergie, Mines et Ressources Canada.

EXONÉRATION DE LA TAXE DE VENTE - MÉDICAMENTS

OBJECTIF

En réduire le coût pour les consommateurs.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la taxe d'accise

DESCRIPTION

En 1967, la taxe de vente sur les médicaments a été supprimée. Jusqu'alors, cette taxe s'appliquait aux médicaments sauf à ceux fournis, mais non vendus directement, aux malades dans les hôpitaux. Cette exonération visait chaque année des produits d'une valeur de près de 1.5 milliard de dollars. Les médicaments vendus sur ordonnance et sans ordonnance comptent chacun pour environ 50 % de ce montant.

BÉNÉFICIAIRES

Les consommateurs de médicaments au Canada. Quoiqu'il soit presque impossible de faire une évaluation, cette exemption peut faire baisser de près de 5 % le prix des médicaments. Dans la mesure où les administrations provinciales supportent le coût des médicaments vendus sur ordonnance ou fournis dans les hôpitaux, cela représente une réduction de leurs frais.

DÉPENSES

Selon la méthode utilisée par le ministère des Finances pour estimer les dépenses fiscales liées à ces exemptions, les dépenses relatives à ce programme sont approximativement les suivantes (en millions de dollars courants) :

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Manque à gagner en taxes	120	140	155	170	185

ANALYSE

Tout comme dans le cas des exonérations accordées pour d'autres biens de consommation, il est difficile de déterminer si le bien-fondé de cette exemption est encore valable. Toutefois, un bon nombre de médicaments sont des produits de première nécessité et l'imposition des personnes malades pose un problème d'ordre moral. Dans la mesure où les médicaments vraiment nécessaires sont obtenus a) sur ordonnance et b) par le biais des programmes d'assurance-santé privés ou publics, l'aspect moral de ce problème diminue.

La réaction des provinces à la suppression de l'exemption de la taxe de vente sur les médicaments serait probablement négative, compte tenu de la hausse des coûts des programmes de santé que cela entraînerait. Bien que quelques provinces puissent supporter ces hausses, la situation financière de certaines autres, en particulier les petites provinces, serait gravement touchée par cette mesure.

OPTIONS

L'exemption de la taxe de vente pourrait être supprimée seulement pour les médicaments vendus sans ordonnance. Les préoccupations des provinces pourraient être atténuées par le maintien de l'exonération accordée sur les achats de médicaments faits par les établissements hospitaliers et les maisons de repos. (Bien que cette option revienne à imposer une taxe à la consommation régressive, on peut faire remarquer que les vrais malades, ceux qui ont besoin des médicaments sur ordonnance, pourraient encore bénéficier des exemptions. Les recettes fiscales supplémentaires seraient de l'ordre de 50 à 70 millions de dollars par année. Si la taxe devrait être imposée de nouveau sur les médicaments, elle devrait l'être au niveau de la vente de gros, comme dans le cas des produits de beauté.)

EXONÉRATION DE LA TAXE DE VENTE - VÊTEMENTS ET CHAUSSURES

OBJECTIF

En réduire le coût pour les consommateurs.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la taxe d'accise

DESCRIPTION

En 1973, les vêtements pour enfants ont été exemptés de la taxe de vente fédérale. L'année suivante, cette exemption a été appliquée à tous les vêtements et chaussures. Cette exonération touche à des articles dont la valeur s'élève à 8 milliards de dollars environ chaque année.

BÉNÉFICIAIRES

Tous les résidents canadiens payent des prix moindres, environ 10 % de moins compte tenu des majorations du prix de détail, pour les vêtements et les chaussures. Cette réduction favorise la consommation de ces articles dans une proportion supérieure à ce qu'elle serait autrement et, par conséquent, elle profite aux fabricants et aux travailleurs des secteurs du textile, du vêtement et de la chaussure (TVC), de même qu'aux détaillants de ces marchandises. Comme près du tiers du marché canadien est approvisionné par des importations, cette exonération fiscale profite également aux importateurs et aux fabricants étrangers.

Dans la mesure où le manque à gagner de près de 800 millions de dollars correspond à une réduction d'impôt générale, cette exonération a pour effet de préserver et de créer des emplois dans l'économie, cet effet étant relativement plus marqué dans les secteurs TVC et dans le secteur de la vente au détail.

DÉPENSES

Selon la méthode utilisée par le ministère des Finances pour estimer les dépenses fiscales liées à cette exemption, les dépenses relatives à ce programme sont approximativement les suivantes (en millions de dollars courants) :

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Manque à gagner en taxes	700	800	885	930	980

OBSERVATIONS

Les avantages, intentionnels ou non, que les secteurs TVC tirent de cette exonération devraient être étudiés en regard des autres mesures appliquées à ces secteurs. Les vêtements et les chaussures font l'objet d'une protection tarifaire de l'ordre de 22 % à 25 % et les importations sont contingentées de sorte que les producteurs canadiens sont assurés des deux tiers du marché. De plus, ces secteurs supportent des frais directs, soit 267 millions de dollars au cours de la période 1982-1986. Ces deux industries représentent un grand nombre d'emplois (environ 120,000, surtout à Toronto, à Montréal et à Winnipeg). Quelque 30,000 autres emplois dans le secteur du textile sont liés à la production de vêtements au Canada.

Si l'aide apportée à cette industrie est un des buts visés par l'exemption de la taxe de vente, il faut alors mettre en doute le luxe que ce programme constitue, compte tenu surtout de l'importance des autres mécanismes de protection et des autres mesures financières qui sont déjà en place.

Si la diminution des coûts supportés par les consommateurs demeure le principal objet de cette exonération, cela entre en conflit avec les objectifs visés par les mesures de protection assurées par les contingents et les protections tarifaires. Le coût de ces mesures représente plus d'un milliard de dollars chaque année pour les consommateurs. Par contre, elles profitent aux fabricants canadiens, aux importateurs et aux fabricants étrangers de ces produits.

En dépit d'objectifs contradictoires, cette exemption de la taxe de vente aide effectivement les consommateurs qui doivent supporter les coûts de la protection tarifaire et des contingents d'importation. Dans ce cas, cette exonération équivaut à une mesure d'aide à l'industrie.

On prétend que les vêtements et les chaussures sont des biens de première nécessité et qu'ils doivent, pour cette raison, être exonérés de la taxe de vente. Cet argument n'empêche pas toutefois les provinces d'imposer une taxe de vente au détail sur ces marchandises, ni les gouvernements de taxer d'autres biens nécessaires comme l'essence.

Des données sur les dépenses familiales révèlent que la réimposition d'une taxe de vente sur ces articles ne serait pas régressive; au contraire, l'exemption en vigueur profite davantage aux personnes à revenu élevé. Néanmoins, cette nouvelle taxe constituerait un fardeau pour les personnes à faible revenu.

ANALYSE

Les coûts de la protection tarifaire, des contingentements et des dépenses directes liées aux secteurs du vêtement et de la chaussure totalisent plus d'un milliard de dollars, ce qui est excessif. En outre, le régime des quotas ne semble pas avoir aidé ces secteurs à mieux soutenir la concurrence, quoiqu'il ait été appliqué d'abord pour leur donner le temps de rationaliser leur production et d'améliorer leur position concurrentielle. Cet aspect de la question présente des points importants qu'il faudra prendre en considération au moment de l'élaboration de la politique et des stratégies sectorielles futures.

Cette analyse porte sur les exemptions de la taxe de vente dans les secteurs du vêtement et de la chaussure. On considère que ces exonérations soulagent un peu les consommateurs qui doivent déjà supporter le fardeau assez lourd des coûts liés à ces deux secteurs. Une des façons directes de réduire ces coûts serait de diminuer ou de supprimer les contingentements et d'abaisser les tarifs douaniers. Cependant, l'existence de ces quotas et de ces tarifs élevés est tenue pour acquise dans la présente analyse, et les options proposées visent à déterminer si un allégement peut être apporté, si cet allégement doit être partiel ou si on doit aider seulement certains secteurs de la population.

OPTIONS

Le Groupe d'étude présente au Groupe de travail et au gouvernement les options suivantes :

Supprimer l'exemption de la taxe de vente sur les vêtements et les chaussures.

a. Cette mesure pourrait être appliquée immédiatement. Son incidence sur l'inflation serait trop faible pour pouvoir être évaluée. En effet, l'IPC progresserait de 0.3 % puisque l'assiette de l'impôt relative aux vêtements et aux chaussures représente 8 milliards de dollars sur les 270 milliards des dépenses de consommation. Les rentrées fiscales fédérales gonfleraient de 800 millions de dollars. Cependant, l'emploi dans les secteurs du textile, du vêtement et de la chaussure fléchirait parce que les prix supérieurs de ces marchandises freineraient la consommation. Les pertes d'emplois liées à cette option varient selon la source. À notre avis, 7,000 emplois pourraient être perdus, mais cette perte pourrait être compensée, dans une certaine mesure, par la création de nouveaux emplois dans d'autres secteurs, au fur et à mesure que le déficit diminuera ou que les recettes seront réinjectées dans des programmes pouvant avoir une incidence sur la création d'emplois.

b. Cette exonération pourrait être abandonnée progressivement, disons par la réimposition d'une taxe de 2 % par année. Les recettes fiscales fédérales grossiraient de 160 millions de dollars la première année, de 320 millions de dollars la deuxième année, etc. Les répercussions sur l'emploi seraient beaucoup moins graves que si on appliquait l'option a.

Apporter une aide partielle aux consommateurs.

a. L'exemption pourrait être supprimée, mais les vêtements et les chaussures seraient taxés à un faible taux, disons à 5 %. Les recettes fiscales augmenteraient alors de 400 millions de dollars.

b. L'exemption pourrait être maintenue sur les vêtements et les chaussures pour enfants seulement. Les recettes fiscales grossiraient de quelque 500 millions de dollars.

Aider uniquement les familles avec des enfants et les personnes âgées.

Cette option permettrait de supprimer l'exemption de la taxe de vente complètement ou partiellement, mais il y aurait un avantage compensateur pour les familles avec enfants et les personnes âgées. Les compensations offertes aux personnes âgées pourraient prendre la forme d'une majoration des paiements de la sécurité de la vieillesse ou elles pourraient viser les tranches à faible revenu de ce segment de la population (majoration du supplément de revenu garanti). Les compensations accordées aux familles avec enfants pourraient prendre la forme d'une augmentation des allocations familiales.

Toutes ces options permettraient effectivement d'accroître les recettes de l'État et contribueraient à augmenter les coûts que les consommateurs supportent pour protéger ces deux secteurs d'activité. On a examiné la possibilité que peut-être les avantages compensateurs, tels que ceux qui sont présentés dans la troisième option, pourraient être structurés de sorte que le régime global demeurerait neutre, c'est-à-dire que les recettes supplémentaires provenant de la suppression de l'exemption de la taxe de vente seraient redistribuées aux consommateurs. Si cette neutralité est jugée importante, alors il faudrait peut-être maintenir le statu quo.

L'imposition progressive d'une taxe de vente, disons à raison de 2 % par année, serait vraisemblablement la solution la plus raisonnable sur le plan de l'inflation et de l'emploi, et aurait des répercussions si peu marquées qu'il ne serait pas nécessaire de prévoir des compensations.

Enfin, si on réimpose une taxe de vente, elle devrait l'être au niveau de la vente de gros, de façon que les fabricants canadiens ne se retrouvent pas défavorisés par rapport aux importations de vêtements et de chaussures.

EXONÉRATION DE LA TAXE DE VENTE - MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION

OBJECTIF

Stimuler la construction résidentielle et non résidentielle en freinant la hausse des prix et encourager les investissements commerciaux.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la taxe d'accise

DESCRIPTION

La taxe de vente sur les matériaux de construction a été réduite de 4 % en 1974. Les fabricants et les importateurs de matériaux tels que les briques, les tuiles, le bois de construction, les armoires, la peinture, les conduits, les installations de chauffage électrique, etc. sont admissibles à cette réduction.

Ces réductions de la taxe de vente s'appliquent à des biens dont la valeur totalise près de 11.2 milliards de dollars par année.

BÉNÉFICIAIRES

L'industrie de la construction et, dans une moindre mesure, les acheteurs de logements et de bâtiments non résidentiels, de même que les fabricants d'équipements.

DÉPENSES

Selon la méthode utilisée par le ministère des Finances pour estimer les dépenses fiscales liées à la réduction de 4 % de la taxe de vente, les dépenses relatives à ce programme sont approximativement les suivantes (en millions de dollars courants) :

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Manque à gagner en taxes	435	450	475	500	525

OBSERVATIONS

La valeur des mises en chantier (résidentielles et non résidentielles) atteint près de 40 milliards de dollars annuellement. L'incidence de l'allégement fiscal, soit 450 millions de dollars en 1984-1985, représente 1.1 % du prix final des constructions. Par conséquent, les répercussions de cette dépense fiscale sur l'emploi sont vraisemblablement négligeables, quoique positives.

ANALYSE

Comme cet allégement fiscal a été accordé dans le but de stimuler l'industrie de la construction, on aurait dû prévoir des limites dans le temps. L'industrie soutiendra, toutefois, qu'il est toujours nécessaire de stimuler la construction et que cet allégement fiscal doit donc être permanent.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de supprimer la réduction de 4 % de la taxe sur les matériaux de construction. De l'avis du Groupe d'étude, cette mesure va vraisemblablement soulever l'opposition de l'industrie de la construction. Les retombées de cette mesure sur le plan financier se traduiraient par une augmentation annuelle des rentrées fiscales de près de 450 millions de dollars. Son incidence sur le prix des logements et des bâtiments non résidentiels serait très faible, environ 1 %. L'impact sur l'emploi dans l'industrie de la construction, quoique négatif, serait également négligeable.

Une autre option possible serait la majoration progressive du taux, par exemple sur une période de deux ans.

EXONÉRATION DE LA TAXE DE VENTE - MATÉRIEL DE CONSTRUCTION

OBJECTIF

Stimuler la construction résidentielle et non résidentielle par une diminution des prix.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la taxe d'accise

DESCRIPTION

La taxe de vente sur le gros matériel de construction a été supprimée en 1974. Ce matériel comprend les engins d'excavation, les grues, le matériel d'asphaltage et les pièces de rechange connexes.

Ces exemptions s'appliquent à des produits dont la valeur atteint près de 1.2 milliard de dollars par année.

BÉNÉFICIAIRES

Les acheteurs de gros matériel de construction et, dans une mesure bien moindre, les acheteurs de logements et de bâtiments non résidentiels, de même que les fabricants de ce matériel.

DÉPENSES

Selon la méthode utilisée par le ministère des Finances pour estimer les dépenses fiscales liées à ces exemptions, les dépenses relatives à ce programme sont approximativement les suivantes (en millions de dollars courants) :

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Manque à gagner en taxes	105	115	125	140	155

OBSERVATIONS

Si cette exonération était supprimée, on estime que son impact sur les prix de la construction et l'emploi dans ce secteur d'activité serait négligeable. Les coûts

supplémentaires supportés par l'industrie, une fois pris en compte l'amortissement cumulé, sont très peu élevés comparativement à la valeur globale des mises en chantier (40 milliards de dollars par année).

ANALYSE

Comme cet allégement fiscal a été accordé dans le but de stimuler l'industrie de la construction, on aurait dû prévoir des limites dans le temps. L'industrie soutiendra, toutefois, qu'il est toujours nécessaire de stimuler la construction et que cet allégement fiscal doit donc être permanent.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de supprimer l'exemption de la taxe de vente sur le matériel de construction. (Cette mesure pourrait provoquer une vive opposition de la part de cette industrie. Les retombées de cette suppression sur le plan financier se traduiraient par une augmentation des recettes publiques de 125 millions de dollars par année.)

Une autre solution consisterait à supprimer les exemptions, mais à fixer un taux d'imposition réduit sur le matériel de construction, par exemple, un taux de 6 % comme pour les matériaux de construction. Ou encore, on pourrait majorer progressivement le taux de la taxe sur une certaine période. Cette solution serait probablement plus acceptable pour l'industrie de la construction. L'augmentation des recettes fiscales dépendrait de l'ampleur de la réduction ou de la période de majoration progressive.

L'incidence de ces options sur le prix des logements et des constructions non résidentielles ainsi que sur l'emploi dans ce secteur d'activité, serait minime.

EXONÉRATION DE LA TAXE DE VENTE - PRODUITS EN CONCURRENCE AVEC LES PRODUITS FABRIQUÉS EN CHANTIER

OBJECTIF

La première exemption de la taxe de vente sur cette catégorie de produits a été accordée en 1963 dans le but d'assurer un traitement fiscal équitable pour les produits en béton fabriqués en chantier et pour ceux qui sont fabriqués hors chantier (les blocs de béton).

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la taxe d'accise

DESCRIPTION

Le béton prêt à l'emploi et les produits énumérés au paragraphe 26(4) de la loi sont au nombre des produits assujettis à cette exemption. Ils sont taxés seulement sur la valeur des matériaux composants et non sur leur prix de vente; par exemple, la taxe sur les poutres d'acier s'applique à la valeur de l'acier utilisé dans la production de ces poutres et non sur leur prix de vente. Depuis 1963, cette exonération a été étendue à une gamme de produits classés "en concurrence avec les produits fabriqués en chantier"; par exemple, les fosses septiques sont maintenant exonérées.

Compte tenu de l'assiette limitée de cette taxe de vente, le taux d'imposition réel sur la catégorie des produits énumérés au paragraphe 26(4) peut atteindre en moyenne 3 %, comparativement à 10 % sur les produits fabriqués et à 6 % sur les matériaux de construction. Cette exonération s'applique à des produits dont la valeur avoisine 4 milliards de dollars par année.

BÉNÉFICIAIRES

Les fabricants et importateurs des produits énumérés au paragraphe 26(4) de la loi, les fabricants de béton prêt à l'emploi et, dans une moindre mesure, les acheteurs de bâtiments commerciaux et l'industrie de la construction.

DÉPENSES

Selon la méthode utilisée par le ministère des Finances pour estimer les dépenses fiscales liées aux allégements fiscaux, les dépenses relatives à ce programme sont approximativement les suivantes (en millions de dollars courants) :

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Manque à gagner en taxes	245	290	350	380	410

Pour le calcul du manque à gagner en taxes non perçues, on suppose que les produits visés par cette exonération seraient taxés à 10 %.

OBSERVATIONS

Cette exemption a favorisé un traitement inéquitable pour des produits semblables. Certains autres produits de construction non visés sont de fait taxés à un taux supérieur, soit 6 % comparativement à un taux moyen de 3 % pour cette catégorie de produits. De plus, les taux imposés sur les produits assujettis à cette exemption varient; par exemple, les produits en béton sont taxés à environ 1 %, les produits en bois concurrents, à environ 2 %, et les produits en acier concurrents, à environ 3 %.

ANALYSE

L'objet de cette exonération, qui est d'assurer un traitement fiscal équitable entre les produits fabriqués hors chantier et les mêmes catégories de produits fabriqués en chantier, peut avoir sa raison d'être. Toutefois, depuis l'entrée en vigueur de cette exemption, en 1963, l'aspect économique de la préfabrication en usine, comparativement à la fabrication en chantier des mêmes produits, a évolué. Aussi, pour un bon nombre des produits exonérés, la réimposition intégrale de la taxe de vente sur les produits fabriqués hors chantier n'entraînerait pas de changement de lieu de fabrication.

Depuis l'entrée en vigueur de cette exonération, en 1963, le nombre de produits admissibles s'est élargi. Il semble que cette extension de l'exonération découle de la volonté d'apporter un allégement fiscal et non de remédier à

une situation de concurrence injuste. Par exemple, on peut douter que l'imposition de la taxe de vente normale sur les fosses septiques fabriquées hors chantier crée une situation concurrentielle désavantageuse par rapport à celles qui sont fabriquées en chantier.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'examiner chaque produit visé par le paragraphe 26(4) de la loi afin de déterminer si l'imposition intégale de la taxe de vente contribuerait à placer les fabricants de produits hors chantier dans une situation désavantageuse par rapport aux fabricants des mêmes produits en chantier. Les produits qui ne répondraient pas à ces normes de concurrence seraient exclus de la liste des produits exonérés et taxés au même taux que les matériaux de construction.

EXONÉRATION DE LA TAXE DE VENTE - BICYCLETTES

OBJECTIF

L'objet de cette exemption n'est pas énoncé dans les documents officiels. Tous les autres appareils d'exercice et articles de sport sont taxables. Il est possible que l'exemption des bicyclettes ait été destinée à venir en aide à une société qui a depuis fermé ses portes.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la taxe d'accise

DESCRIPTION

Les bicyclettes ont été exonérées de la taxe de vente fédérale en 1974. Cette exemption a ensuite été accordée sur les tricycles, mais les jouets sont toujours taxés. Il y a peut-être cinq fabricants ou assembleurs de bicyclettes au Canada.

BÉNÉFICIAIRES

Tous les propriétaires de bicyclettes et de tricycles. Cette dépense fiscale de 12 millions de dollars n'a pas d'incidence sur l'emploi au pays.

DÉPENSES

Selon la méthode utilisée par le ministère des Finances pour estimer les dépenses fiscales liées à ces exemptions, les dépenses relatives à ce programme sont approximativement les suivantes (en millions de dollars courants) :

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Manque à gagner en taxes	10	12	12	13	13

ANALYSE

Comme l'objet de cette exonération était ambigu, il n'a probablement plus sa raison d'être aujourd'hui.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'examiner la suppression de la taxe de vente sur les bicyclettes et les tricycles. Cette mesure contribuerait à accroître légèrement les recettes de l'État. La réimposition de cette taxe pourrait être jugée régressive, bien que son impact soit négligeable. Par ailleurs, cette mesure ferait disparaître l'anomalie qui découle de l'imposition des jouets et de l'exonération des tricycles.

Compte tenu de la réaction probable des groupes touchés par l'augmentation de la taxe et du montant relativement faible des dépenses fiscales inhérentes à ces articles, il serait peut-être préférable d'appliquer cette solution seulement si d'autres biens exonérés actuellement étaient à nouveau taxés. Comme dans plusieurs autres cas, cette taxe devrait, si elle est réimposée, être appliquée au niveau de la vente de gros.

EXONÉRATION DE LA TAXE DE VENTE - LIVRES

OBJECTIF

Non précisé; sans doute pour favoriser l'éducation et la culture au Canada.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la taxe d'accise, Annexe III, Partie III : "Éducation, technique, culture, religion et littérature"

DESCRIPTION

Cette exonération a été accordée initialement aux livres utilisés "pour faciliter la pratique religieuse", aux manuels autorisés et aux ouvrages vendus aux institutions d'enseignement et aux handicapés (1924). Elle a été progressivement étendue de sorte qu'elle vise tous les "livres imprimés ne contenant aucune annonce et servant exclusivement à des fins éducatives, techniques, culturelles ou littéraires", les cartes, graphiques, annuaires d'écoles et de collèges, etc. (1953-1964).

BÉNÉFICIAIRES

Cette exemption profite principalement aux sociétés sous contrôle étranger et aux importateurs.

Avantages

Livres importés	- 67 %
Livres publiés au Canada	- 33 %

Comme près de 29 % des ouvrages publiés au Canada sont écrits par des Canadiens, moins de 8.5 millions de dollars du montant global de cette dépense fiscale servent à aider la publication d'ouvrages d'auteurs canadiens.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

83-84	84-85	85-86	86-87
75	85	95	100

OBSERVATIONS

De nombreux pays européens (l'Allemagne de l'Ouest, la France, la Suède, l'Italie, la Finlande) imposent une TVA sur les livres. La chute des droits douaniers de 10 % à zéro, en 1979, a déjà apporté des avantages considérables aux États-Unis qui sont la principale source d'importation.

L'exemption de la taxe de vente n'apporte pas de solution aux trois principaux problèmes qui frappent l'industrie de l'édition : la concurrence étrangère, le tirage et les difficultés financières. Selon des études récentes, il faut 465,000 $ pour financer la vente d'un million de dollars d'ouvrages canadiens d'intérêt général ou d'ouvrages spécialisés, contre 140,000 $ pour la vente de livres importés. En 1977, selon Statistique Canada, les frais et les intérêts bancaires payés par les sociétés canadiennes étaient le triple de ceux des entreprises sous contrôle étranger. Une entreprise étrangère type a réalisé un profit équivalent à 7 % des ventes nettes, comparativement à une perte moyenne de 0.4 % des ventes dans le cas des entreprises canadiennes.

La suppression de cette exemption - dans la mesure où les coûts supplémentaires seraient supportés par les consommateurs - pourrait intensifier la tendance actuelle de recul des ventes.

Les bibliothèques et les établissements d'enseignement ont totalisé 32 % des achats au pays en 1979, sans tenir compte des livres en langue française. Les effets d'une augmentation des coûts sur le budget des établissements doivent être compensés soit par une exemption sur les ouvrages utilisés par les établissements d'enseignement, soit par un élargissement du Programme d'aide au développement de l'édition canadienne.

La suppression de l'exemption pourrait soulever une réaction du genre de celle qui s'est produite en Australie où l'on a qualifié cette taxe "d'impôt sur les connaissances", à moins qu'elle ne soit appliquée dans le cadre de mesures plus globales visant à élargir l'assiette de la taxe de vente.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de supprimer l'exemption générale de la taxe de vente sur les livres. Cette mesure produirait des rentrées fiscales de l'ordre de 85 millions de dollars (en supposant un chiffre d'affaires stable).

Les effets négatifs de cette mesure pourraient être compensés par :

- Une majoration ou un meilleur ciblage des subventions du Conseil des arts et de celles du Programme d'aide au développement de l'édition canadienne.

- L'inclusion de l'industrie de l'édition dans des programmes généraux d'aide à l'industrie, lorsque cela est possible (par exemple, faire profiter les éditeurs d'ouvrages d'auteurs canadiens des dispositions fiscales accordées au secteur manufacturier, de même que de prêts garantis ou de prêts à faible taux). Cette mesure coûterait environ 3.5 millions de dollars.

- Une exonération limitée accordée à certains établissements ou organismes (administrations publiques, bibliothèques publiques, universités).

EXONÉRATION DE LA TAXE DE VENTE - JOURNAUX ET REVUES

OBJECTIF

D'une manière générale, les gouvernements ont jugé qu'il était préférable de ne pas taxer les connaissances.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la taxe d'accise

DESCRIPTION

Tous les journaux et revues, qu'ils soient importés ou produits au Canada, sont exonérés en vertu des dispositions de la Loi sur la taxe d'accise fédérale (9 % avant octobre 1984, 10 % actuellement), à condition que le rapport entre le contenu publicitaire et le contenu rédactionnel n'excède pas 80/20, quoique certaines livraisons puissent réserver 90 % de leurs pages aux annonces sans qu'elles soient taxées.

BÉNÉFICIAIRES

Cette exonération semble aider les grandes chaînes, car elle s'applique aux coûts de production tant du contenu rédactionnel que du contenu publicitaire.

Compte tenu de la forte proportion de revues importées, près des deux tiers des avantages qui découlent de l'exemption sur les revues profitent aux éditeurs étrangers. Si cette exemption était considérée au début comme une mesure d'aide au secteur de l'édition des revues canadiennes, elle semble avoir été très peu efficace.

DÉPENSES

Selon les estimations établies par le ministère des Finances, le coût de cette exonération est le suivant (en millions de dollars courants) :

	83-84	84-85	85-86	86-87
Journaux	130	150	165	175
Revues	75	80	90	95

Outre l'épargne susdite au titre de la taxe d'accise, il faut tenir compte des subventions accordées sous forme de tarifs postaux, en 1980. Elles atteignaient 28 millions de dollars pour les journaux et 90 millions de dollars pour les revues.

OBSERVATIONS

Avant 1953, les propriétaires de journaux devaient payer une taxe de vente fédérale sur leur stock brut de papier et d'encre. Cette taxe a été supprimée parce que ces exploitants ont été considérés par la suite comme des fabricants. Les stocks bruts des revues ont toujours été exemptés.

Selon les conclusions de la Commission Kent (1981), le secteur des journaux était beaucoup plus rentable que le secteur de l'acier, le secteur manufacturier ou les secteurs de la vente au détail et des services.

La suppression de la taxe de vente ne règle pas les problèmes auxquels l'industrie de l'édition des journaux fait face, notamment la concentration des sociétés et la qualité du contenu rédactionnel des quotidiens.

Les gouvernements provinciaux imposent une taxe de vente sur les journaux, mais pas sur les revues. Aux États-Unis, il n'y a pas de taxe de vente fédérale sur les journaux et les revues, parce que ce genre d'impôt n'existe pas encore chez nos voisins. Toutefois, la plupart des États américains imposent une taxe de vente sur les revues.

Dans le secteur de l'édition des revues, la rentabilité des entreprises dont le chiffre d'affaires oscillait entre 0.1 million et 1.0 million de dollars s'est améliorée à la fin des années 70, de sorte qu'elles ont obtenu un taux de rendement avant impôts des capitaux propres qui est raisonnable, encore que les données à ce sujet ne soient pas assez précises pour que nous puissions en avoir une idée juste.

La Loi de l'impôt sur le revenu (1976) a annulé les exemptions accordées pour la publicité diffusée dans les médias étrangers et pour l'édition canadienne d'une revue étrangère destinée principalement aux Canadiens. Cela ne semble pas compatible avec l'exemption de la taxe de vente qui favorise en grande partie les revues étrangères.

ANALYSE

Les principaux bénéficiaires de cette disposition sont les propriétaires de journaux canadiens, principalement les grandes chaînes de journaux, suivis des éditeurs de revues étrangères importées, puis de ceux des revues canadiennes. Les consommateurs en tirent un avantage grâce au prix réduit qui, après réduction des coûts de distribution, représente une diminution de l'ordre de 5 %. L'effet marginal d'une augmentation du coût ou les écarts de coûts par rapport à ceux des médias concurrents n'empêcheront probablement pas les bénéficiaires actuels de protester si cette exonération est supprimée.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de supprimer l'exemption de la taxe de vente fédérale sur les journaux et les revues. Cette mesure produirait des recettes de 255 millions de dollars en 1985-1986. Le gouvernement pourrait envisager la possibilité d'une augmentation compensatrice des subventions accordées pour les périodiques canadiens, par le biais d'un programme culturel (en prenant soin de ne pas simplement allouer une subvention ou un crédit d'impôt fondé sur le "contenu canadien"). Il en coûterait quelque 30 millions de dollars en 1986, et les revues canadiennes ne s'en porteraient pas plus mal au total.

EXONÉRATION DE LA TAXE DE VENTE - ARTISANS, SCULPTEURS ET ARTISTES

OBJECTIF

Favoriser l'avancement de la culture au Canada en aidant l'industrie culturelle du pays et les artistes canadiens.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la taxe d'accise

DESCRIPTION

Les peintures, dessins, pastels, sculptures, statues, tapisseries tissées à la main et les appliques faites à la main sont exonérés de la taxe de vente fédérale. Cette taxe est imposée sur les lithographies (sauf les originaux) depuis 1980.

Cette exonération date de 1924. Le seuil d'imposition du chiffre d'affaires annuel est passé de 3,000 $ à 10,000 $ en 1975, puis a atteint en 1978 son niveau actuel de 50,000 $. L'exemption s'applique aux objets d'art faits à l'aide d'instruments mécaniques. Les objets d'art uniques faits à la main sont explicitement exonérés, quelle que soit leur valeur.

On ne dispose pas d'estimations du coût annuel de cette dépense fiscale, quoique, selon les membres du groupe de la taxe d'accise, il atteindrait moins de 5 millions de dollars provenant surtout d'objets d'art importés.

Selon les estimations établies par la Conférence canadienne des arts, il y a entre dix et douze mille particuliers qui produisent à plein temps des objets d'artisanat et 15,000 autres à temps partiel. En 1976, le revenu moyen annuel des artisans professionnels était inférieur à 9,000 $, soit 20 % de moins que le revenu moyen des travailleurs du secteur manufacturier.

BÉNÉFICIAIRES

Principalement, les galeries d'art et autres points de vente, car la majorité des particuliers se classent dans la catégorie des petites entreprises ayant un chiffre d'affaires de moins de 50,000 $. Apparemment, les galeries

d'art profitent de cette exonération parce que celle-ci réduit leurs coûts, et cette économie ne paraît pas nécessairement dans le prix de détail. Toutefois, avec le temps, cet avantage profiterait à l'artiste, à l'intermédiaire et à l'acheteur.

ANALYSE

La suppression de cette dépense fiscale exigerait des artisans qu'ils obtiennent une licence, ce qui entraînerait des lourdeurs administratives peu rentables tant pour eux que pour l'État. Le faible revenu d'impôt que cela produirait constituerait en fait un lourd fardeau pour les artisans.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir l'exemption telle quelle, et de réintroduire l'exonération qui était en vigueur avant 1980 pour les lithographies. La limite du tirage qui distingue la production de lithographies artistiques de la production de lithographies commerciales pourrait être fixée à, disons, 99.

DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DES SOCIÉTÉS

CRÉDIT D'IMPÔT À L'INVESTISSEMENT POUR LA RECHERCHE ET LE DÉVELOPPEMENT ET AMORTISSEMENT ACCÉLÉRÉ ET SUPPLÉMENTAIRE DE LA R.-D.

OBJECTIF

Augmenter la part de l'industrie dans l'effort national de recherche et de développement en tenant compte des besoins et des possibilités de développement des régions. L'objectif visé pour la R.-D. est de 1.5 % du PNB en 1985.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de l'impôt sur le revenu

DESCRIPTION

Avant 1983, les règles prévoyaient à l'égard de l'impôt sur le revenu une déduction immédiate des dépenses courantes et en capital, une allocation supplémentaire égale à 50 % du montant consacré à la R.-D. en sus de la moyenne des dépenses des trois années précédentes, et un crédit d'impôt à l'investissement de 10 % (20 % dans des secteurs désignés et 25 % pour les corporations privées dont le contrôle est canadien).

En 1983 ces règles ont été remplacées par d'autres qui permettaient de déduire immédiatement du revenu imposable les dépenses courantes et en capital, de transférer des crédits aux investisseurs, et d'obtenir le remboursement en argent de 20 % des crédits d'impôt à l'investissement (40 % pour les petites entreprises). Les nouvelles règles autorisaient également une entreprise qui avait droit à un crédit d'impôt pour la recherche scientifique (CIRS) à y "renoncer" contre un crédit d'impôt à l'investissement égal à 50 % du montant auquel elle renonçait. Cette procédure a été suspendue à la fin de 1984. Tous les crédits d'impôt à l'investissement ont été augmentés de 10 %.

BÉNÉFICIAIRES

En 1980, 1,370 entreprises ont effectué des travaux de R.-D., selon la définition du ministère des Finances - une augmentation de 80 % par rapport à 1978. Trente-huit pour cent des entreprises avaient un actif inférieur à 1 million

de dollars et 35 % entre 1 et 10 millions de dollars. Ces deux groupes d'entreprises représentaient 28 % de l'allocation, qui équivalait à 19 % des dépenses de R.-D..

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

Avantage fiscal	**1980**	**1981**	**1982**
Crédit d'impôt à l'investissement	60	75	80
Amortissement immédiat	55	70	60
Allocation spéciale de 50 %	45	50	50

Le ministère des Finances estimait en avril 1983 que le soutien à la R.-D. représentait une dépense fiscale d'environ 225 millions de dollars. Les nouvelles règles devaient augmenter ce montant d'environ 100 millions de dollars.

En janvier 1984, le ministère des Finances estimait que le CIRS coûterait 200 millions de dollars la première année, mais en fait il a coûté plus d'un milliard de dollars. Ce qui importe ici, c'est qu'il ne s'agit pas réellement d'un coût mais simplement d'une réduction de revenu pour 1984. Le coût véritable de ce manque à gagner devrait être fondé sur la valeur actualisée de l'argent.

OBSERVATIONS

Au Canada, la R.-D. semble plutôt faible dans certains secteurs si on la compare à celle d'autres grands pays industrialisés. (Elle représentait environ 1 % du PNB en 1979 et 1.3 % en 1983, comparativement à 2 et 3 % dans d'autres pays.)

Il existe un certain déséquilibre entre les activités du gouvernement, des universités et de l'industrie. À partir de critères généraux d'évaluation, on a considéré qu'il serait bon, au Canada, d'augmenter le niveau de R.-D. dans le secteur privé.

Les encouragements fiscaux et les coûts après impôt liés à la R.-D. au Canada se comparent favorablement à ceux qu'on trouve dans les autres grands pays industrialisés.

La définition de ce qui constitue de la R.-D. dans la Loi de l'impôt sur le revenu et dans son règlement est formulée et interprétée de façon très restrictive par rapport à ce qui se fait dans d'autres pays. C'est ainsi que Revenu Canada interprète généralement ce qui pourrait constituer des dépenses admissibles pour déterminer la base des encouragements à la R.-D.. Il s'ensuit que les sommes destinées à la R.-D. sont détournées vers des pays étrangers où la législation fiscale est moins restrictive, ce qui constitue une cause permanente de frustration et d'irritation pour les entreprises canadiennes. C'est l'une des principales raisons pour lesquelles certaines industries tardent tant à adopter des techniques nouvelles ou améliorées pour les procédés et les produits.

Les États-Unis manquent de chercheurs et tentent par de nombreux moyens d'attirer les Canadiens. Il devient donc de plus en plus difficile pour nous de former et de retenir au pays du personnel hautement qualifié. La clé du succès de la R.-D. réside dans les spécialistes que nous pouvons retenir. Les chercheurs, par ailleurs, ont besoin de travailler dans de bonnes conditions et d'être reconnus.

Dans un document publié en 1984, le ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie recommandait que le gouvernement fédéral précise son rôle de soutien à l'égard des activités liées aux sciences et à la technologie. Il semble, à l'heure actuelle, que le gouvernement veuille s'intéresser à tous les domaines, alors qu'il devrait accorder la priorité à ceux qui correspondent le plus aux besoins du Canada. Il faudrait en outre prévoir une réaffectation des ressources vers de nouvelles priorités. Selon ce document, il semble que la participation du gouvernement fédéral à la R.-D. dans les techniques de fabrication de pointe soit suffisante à court terme, mais le traitement fiscal accordé par le ministère des Finances ne semble pas correspondre à cette stratégie.

Le ministère des Finances a indiqué que dans le cas des petites entreprises à court de liquidités, cela est considéré comme un mécanisme de financement.

Les stimulants fiscaux représentent un peu moins que la moitié de l'aide fédérale à la R.-D.. Le reste est constitué de subventions. En outre, il faut tenir compte des subventions et stimulants fiscaux des provinces. Le risque de chevauchements ou de doubles emplois est très réel.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de laisser le crédit d'impôt à l'investissement pour la R.-D. tel qu'il est, en modifiant toutefois l'expression "entièrement imputables à de telles fins" contenue dans la loi afin de reconnaître le niveau exact de recherche effectuée par l'industrie. (D'après le Groupe d'étude, on pourrait utiliser quelque chose comme "raisonnablement et directement imputables à de telles fins". Il faudrait également que le ministère des Finances et le ministère du Revenu s'entendent sur la question. Pour les petites entreprises non imposables, il faudrait porter de 40 à 50 % le remboursement en espèces du crédit d'impôt à l'investissement de l'année en cours).

Le Groupe d'étude recommande en outre que le gouvernement envisage d'éliminer les critères géographiques liés au crédit d'impôt à l'investissement. Si les économistes et les politiciens croient que le crédit d'impôt à l'investissement pour la R.-D. est nécessaire, il faut alors l'appliquer également partout. À l'heure actuelle, ces stimulants empêchent de faire des investissements là où l'on pourrait obtenir le meilleur rendement possible. Il faudrait peut-être songer recourir à une clause de droits acquis.

Si le crédit d'impôt à l'investissement pour la R.-D. doit être considéré comme un simple mode de financement, il faut alors l'éliminer et avoir recours à un mode de financement approprié. De cette façon, seules les entreprises ayant besoin d'aide financière en recevront.

Même si nous proposons la suppression des dispositions relatives au CIRS, il serait toujours possible d'introduire une clause de retenue de garantie accompagnée d'une lettre de crédit bancaire ou une autre disposition relativement à l'impôt sur le revenu de la Partie VIII, si le gouvernement décidait de rétablir le CIRS.

CRÉDIT D'IMPÔT À L'INVESTISSEMENT, ENTREPRISE NON CONSTITUÉE EN CORPORATION ET GÉNÉRALITÉS

OBJECTIF

Promouvoir certains types d'immobilisations.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de l'impôt sur le revenu

DESCRIPTION

Les contribuables (particuliers et corporations) qui investissent dans des biens admissibles, du matériel de transport admissible, du matériel de construction admissible et des biens certifiés, ou qui engagent des dépenses admissibles au titre de la recherche scientifique, ont le droit de réclamer des crédits sur l'impôt sur le revenu. Les taux auxquels ces crédits sont calculés varient de 7 à 50 % du montant dépensé et sont fonction i) de la région où le bien doit être utilisé ou de celle où la recherche scientifique doit être effectuée; ii) de la nature du bien; et iii), dans le cas de la recherche scientifique, du fait qu'il s'agit ou non d'une corporation privée dont le contrôle est canadien (CPCC). Le crédit d'impôt à l'investissement (CII) est soustrait du prix de base du bien visé (donc de la base du calcul de l'amortissement) ou du montant déductible de la dépense consacrée à la recherche scientifique.

Les biens admissibles et les biens certifiés comprennent les bâtiments neufs ainsi que les machines et le matériel neufs qui doivent être utilisés dans un certain nombre d'activités commerciales. Parmi ces activités commerciales on compte notamment la fabrication et la transformation; les activités des industries extractives, le traitement du pétrole, des minéraux industriels et des minerais; la prospection; l'exploitation agricole et la pêche; l'exploitation forestière; et le stockage du grain.

Pour être admissible comme bien certifié ouvrant droit à un taux de 50 %, un bien doit avoir été acquis pour utilisation dans l'une des régions désignées moins développées de chacune des provinces et des territoires. Selon la loi actuellement en vigueur, ce taux ne sera plus applicable aux acquisitions postérieures au 31 décembre 1985.

Le crédit d'impôt à l'investissement a été introduit en 1975. À l'origine, le taux était de 5 % pour un bien admissible. Depuis 1975, la définition d'un bien admissible a été élargie. D'autres types de biens ainsi que les dépenses consacrées à la recherche scientifique ouvrent désormais droit à ces crédits. Le taux selon lequel le crédit est calculé a été augmenté; et d'autres augmentations ont été apportées à ce taux pour certaines dépenses, certaines régions et certains contribuables (plus précisément, les CPCC engagées dans la recherche scientifique).

À l'origine, le CII pouvait être réclamé sur les premiers 15,000 $ d'impôt et sur seulement la moitié du montant d'impôt à payer en sus de 15,000 $. Maintenant, le CII peut être réclamé sur le plein montant de l'impôt à payer.

Selon la loi actuelle, il est possible de réclamer un remboursement en espèces égal à 20 % (40 % pour les CPCC) du CII non utilisé gagné durant une année, après le 19 avril 1983 et avant mai 1986. Les CII non utilisés et non récupérés (remboursement en espèces) peuvent être reportés rétroactivement sur trois années au maximum et par anticipation sur sept années au maximum afin de réduire d'autant l'impôt à payer par ailleurs pour ces années.

BÉNÉFICIAIRES

Tous les particuliers et toutes les corporations qui engagent des dépenses admissibles. En 1980 (données disponibles les plus récentes), le nombre de corporations qui ont fait des bénéfices et qui réclamaient des crédits d'impôt à l'investissement était d'environ 26,000. (Nous ne connaissons pas le nombre de particuliers qui ont réclamé le CII et nous ne l'avons pas demandé).

DÉPENSES

Selon la méthode utilisée par le ministère des Finances pour calculer les dépenses fiscales, les dépenses relatives au CII oscillent actuellement entre 600 et 700 millions de dollars par année pour les corporations. En supposant qu'une répartition raisonnable de ces "dépenses fiscales" correspondrait à la distribution moyenne du revenu imposable des secteurs de la fabrication, de l'exploitation minière, agricole et forestière et de la pêche pour les années 1980 et 1981 réunies, on pourrait répartir à peu près comme suit une dépense fiscale de 650 millions de dollars :

Atlantique	38
Québec	141
Ontario	241
Prairies	152
Colombie-Britannique	77
Yukon/T.N.-O.	1
	650

OBSERVATIONS

Un examen distinct du CII pour la R.-D. a été effectué dans le cadre du programme. Les commentaires ci-dessous concernent l'utilisation du CII relativement à d'autres immobilisations.

Les diverses mesures adoptées pour enrichir le CII sembleraient justifier l'une des deux conclusions contradictoires ci-dessous :

a. le CII est efficace pour atteindre les objectifs visés permettant ainsi un élargissement de la base, la détermination de nouveaux objectifs et l'accroissement du financement; ou

b. le CII tel qu'introduit à l'origine était trop restreint et pas assez généreux pour être efficace.

On peut supposer, en se fondant sur les documents budgétaires relatifs aux mesures d'enrichissement, que la conclusion a) est la bonne. Toutefois, selon le ministère des Finances, il n'existe aucun moyen de mesurer de façon précise les effets positifs de ce programme. Il faut donc se demander si la dépense fiscale est justifiée.

Nous savons que dans beaucoup de cas, le CII n'influe en rien sur la décision d'engager des dépenses admissibles. Cette situation est probablement plus répandue aujourd'hui que durant les premières années du CII puisque ce dernier est désormais accepté du point de vue fiscal. Mais il est certain que dans de nombreux autres cas le CII a été un facteur primordial dans la décision d'aller de l'avant avec certains projets.

La politique fiscale du ministère des Finances est guidée en partie par l'objectif de maintenir au Canada des activités commerciales qui pourraient être exercées ailleurs et ne devrait pas décourager le transfert au Canada d'activités commerciales d'autres pays, des États-Unis par exemple.

Même s'il est très difficile pour le ministère des Finances d'évaluer les effets d'une telle politique, il nous semble, après en avoir discuté avec des représentants de ce ministère, que d'après eux cet objectif est raisonnablement atteint.

Quant à l'adaptation des taux de CII selon les régions, encore ici il n'existe aucun moyen d'évaluer avec précision si cela entraîne de nouveaux investissements dans les régions désignées.

En raison des difficultés d'évaluation mentionnées au paragraphe précédent, le ministère des Finances cherche à obtenir des commentaires qui lui permettront de savoir comment est perçue et reçue sa politique fiscale et qui l'aideront à prendre éventuellement des décisions à l'égard de cette politique.

Malgré l'élargissement et l'enrichissement constants des dispositions relatives au CII, il nous semble à première vue que les programmes de subvention n'ont pas été modifiés de façon adéquate par suite de cette aide accrue. En fait, il semble que le nombre de programmes et leur coût ont également augmenté. Afin d'appliquer les mesures correctives nécessaires pour coordonner les sources d'aide, il faudra probablement modifier ou éliminer certains programmes. Il faudra sans doute également réduire les taux de CII. Tous les membres du Groupe d'étude sont d'accord pour dire qu'en règle générale, l'aide gouvernementale ne devrait pas dépasser 50 % du coût d'un projet (comparativement au plafond actuel de 90 %).

ANALYSE

Les CII constituent un moyen direct et efficace de fournir une aide financière à des contribuables admissibles qui doivent payer des impôts. Toutefois, pour évaluer avec exactitude leur efficacité, il faut savoir si :

a. leur objectif principal est de favoriser des dépenses qui autrement ne seraient pas engagées ou seraient reportées; ou

b. si l'intention est simplement de fournir une aide générale à tous les contribuables qui engagent des dépenses admissibles et d'en réduire ainsi le coût.

Comme nous l'avons déjà dit, il n'est pas possible d'évaluer avec précision l'objectif décrit en a. Toutefois, si tel est l'objectif à atteindre, le CII ne constitue pas un bon moyen (parce qu'il coûte très cher) puisque l'aide est également fournie à ceux qui engageraient de toute façon ces dépenses. Si l'objectif est celui décrit en b, le CII est un moyen efficace de fournir de l'aide à ceux qui doivent payer de l'impôt et peut être considéré comme une subvention automatique pour les immobilisations admissibles et les dépenses consacrées à la recherche scientifique.

Comme les CII sont appliqués de façon assez générale, on pourrait supposer qu'en raison des forces du marché la réduction des coûts entraîne une réduction du prix des biens. La mesure dans laquelle ce résultat est atteint n'a pas été évaluée et ne peut probablement pas l'être.

OPTIONS

Compte tenu de ces considérations, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de modifier de la façon suivante les dispositions relatives au crédit d'impôt à l'investissement :

a. S'assurer que les programmes de subvention qui feraient double emploi avec les CII ou une partie de ceux-ci sont éliminés ou utilisés uniquement comme complément, dûment justifié, à ces derniers.

b. S'assurer que les listes de biens ou de dépenses admissibles (avec des dates limites le cas échéant) ne sont pas modifiées tant qu'un besoin n'aura pas été clairement défini et économiquement justifié.

c. Restreindre les nouvelles augmentations des taux de CII aux nouvelles immobilisations ou dépenses qui justifient clairement une aide accrue, et prévoir, s'il y a lieu, des dates limites.

d. Envisager un élargissement ou une augmentation des dispositions relatives aux remboursements afin que ceux qui affichent des pertes (provisoirement, espérons-le) puissent obtenir plus rapidement l'aide à laquelle ils ont droit. (Il ne faudrait pas que les augmentations soient généreuses au point d'amener les entreprises chroniquement déficitaires à investir imprudemment.)

e. Outre une réduction éventuelle des taux, envisager de restreindre l'accès au CII à certains contribuables ou à des régions désignées.

AMORTISSEMENT TOTAL ACCÉLÉRÉ

OBJECTIF

Promouvoir certains types d'immobilisations.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de l'impôt sur le revenu

DESCRIPTION

Les contribuables qui acquièrent un bien amortissable (les terrains sont nommément exclus) pour l'utiliser dans une entreprise ou pour en tirer un revenu ont le droit de réclamer un amortissement selon des taux prescrits qui varient en fonction des catégories de biens. Pour la plupart des catégories, l'amortissement n'est accordé qu'à la moitié du taux prescrit pour l'année d'acquisition.

En règle générale, les taux prescrits tendent à être supérieurs aux taux selon lesquels l'amortissement sur ces mêmes biens est calculé pour les états financiers, du moins les premières années. Cela est toutefois compensé les dernières années du fait que, pour la plupart des catégories de biens, l'amortissement aux fins de l'impôt est calculé sur un solde décroissant.

Outre ces observations générales, on notera que la Loi de l'impôt sur le revenu autorise un amortissement calculé à des taux particulièrement élevés pour certains genres de biens désignés. Sous réserve de la règle de la moitié du taux pour l'année d'acquisition, voici quelques-uns de ces taux spéciaux.

Genre	Taux (pourcentage)
Productions long métrage portant visa	100
Matériel de terrassement	50 (sur un solde décroissant)
Certains matériels de lutte contre la pollution	50 (méthode linéaire)
Certains matériels de fabrication	50 (méthode linéaire)

Comme un amortissement accéléré permet une radiation plus rapide aux fins de l'impôt qu'aux fins des états financiers, le résultat devrait plutôt être considéré comme un report d'impôt que comme une dépense fiscale. En fait, l'amortissement aux fins de l'impôt correspond mieux au montant dépensé ou aux dettes contractées. En conséquence, le gain réel, mesuré en fonction d'un calcul hypothétique selon lequel l'amortissement aux fins de l'impôt est déclaré au même taux que l'amortissement aux fins des états financiers, est la valeur actuelle de l'impôt reporté. Ce montant serait de beaucoup inférieur au montant imputé selon la méthode de calcul des dépenses fiscales utilisée par le ministère des Finances.

BÉNÉFICIAIRES

Tous les contribuables qui acquièrent des biens admissibles au taux accéléré d'amortissement.

DÉPENSES

Selon la méthode utilisée par le ministère des Finances pour évaluer les dépenses fiscales, ce montant pour 1980 (selon le ministère des Finances) s'élevait à 2,280 millions de dollars et pour 1981 (selon Statistique Canada) à 2,795 millions de dollars. Dans les deux cas, les montants visent uniquement les corporations. Ce sont là les données disponibles les plus récentes. Partant de l'hypothèse selon laquelle il serait raisonnable de répartir ces dépenses fiscales en fonction de la distribution moyenne du revenu imposable du secteur manufacturier pour les années 1980 et 1981 réunies, la répartition du montant total des dépenses fiscales pour ces deux années, soit 5,075 millions de dollars, serait à peu près la suivante :

	En millions de dollars courants
Atlantique	335
Québec	1,370
Ontario	2,284
Prairies	558
C.-B.	528
TOTAL	5,075

OBSERVATIONS

Selon le ministère des Finances, il n'existe aucun moyen d'évaluer de façon précise les effets positifs de ces dépenses fiscales.

La politique fiscale du ministère des Finances est en partie déterminée par l'objectif de servir à maintenir au Canada des activités commerciales qui pourraient être exercées ailleurs et ne doit pas décourager le transfert au Canada d'entreprises d'autres pays, des États-Unis par exemple. Même s'il est très difficile pour le ministère des Finances d'évaluer les résultats d'une telle politique, il nous semble, après en avoir discuté avec des représentants de ce ministère, que d'après eux cet objectif est raisonnablement atteint.

Compte tenu des effets de l'inflation, l'équivalent en valeur nette de l'amortissement calculé sur le prix coûtant ne constitue pas ni ne doit en fait constituer un moyen suffisant d'assurer le remplacement des installations. Néanmoins, les effets de l'amortissement accéléré sur la marge brute d'autofinancement ont en un sens un effet positif à cet égard.

La règle selon laquelle la moitié du taux s'applique pour l'année d'acquisition a été adoptée en 1981. Elle réduisait sensiblement les effets de l'amortissement accéléré. Les modalités d'application de cette règle en 1981 étaient telles qu'elle ne s'appliquait qu'à certains biens acquis après le 12 novembre. En conséquence, elle n'a eu cette année-là qu'une faible incidence sur le montant final des dépenses fiscales qui s'élevaient à 2,795 millions de dollars.

L'objectif de cette dépense fiscale est semblable à celui du crédit d'impôt à l'investissement (CII) et de nombreux programmes de subventions. Et pourtant, il semble que parallèlement à l'accroîssement et à l'enrichissement constants des dispositions relatives au CII les programmes de subventions et les dépenses y afférentes ont également augmenté.

ANALYSE

L'amortissement accéléré encourage certains types d'investissement. Les films en sont un exemple. Un autre exemple, mais plus difficile à prouver à cause de l'existence des CII et de la facilité avec laquelle les subventions sont accordées, est l'automatisation accrue des procédés de fabrication.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de conserver le concept d'amortissement accéléré. Il faudrait aussi, au besoin, prévoir des dates limites relativement à tout élargissement de ce concept. (On a déjà eu recours à ce genre de disposition dans le passé.)

Même si la règle de la moitié du taux pour l'année d'acquisition a considérablement réduit l'effet de l'amortissement accéléré, le Groupe d'étude recommande qu'on envisage de revoir à fond les dispositions relatives à l'amortissement et de les comparer à celles de nos partenaires commerciaux pour déterminer si la structure des taux et les méthodes de calcul conviennent à la situation actuelle.

SECTEUR DES RESSOURCES (À L'EXCLUSION DE L'ÉNERGIE)

OBJECTIF

Promouvoir l'exploration minière, l'exploitation et l'aménagement des ressources minérales et le traitement du minerai jusqu'au stade du métal primaire.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de l'impôt sur le revenu

DESCRIPTION

Les diverses dispositions fiscales visent généralement i) à permettre de déduire, dans le calcul du revenu aux fins de l'impôt, une importante partie du coût en capital et des autres coûts connexes avant que le revenu d'une mine en particulier ne devienne imposable, et ii) à reconnaître le fait que les ressources minérales sont épuisables. Ce double but est atteint de la façon suivante :

a. Dans les cas où il faut payer un impôt minier provincial, cas qui parfois se produit même si l'entreprise subit des pertes, cet impôt peut être déduit dans le calcul du revenu ou de la perte aux fins de l'impôt. (Ceci ne constitue pas un crédit sur les impôts payables par ailleurs.)

b. Les redevances payables à l'égard de biens miniers canadiens ou de la production au Canada de métaux ou de minéraux jusqu'à un stade ne dépassant pas celui du métal primaire (y compris les dépenses liées à l'exploitation d'une entreprise qui doivent être engagées même si les opérations s'avèrent non rentables) ne peuvent être déduites dans le calcul du revenu aux fins de l'impôt. Ceci peut être compensé, au moins en partie, par une "déduction en matière de ressources" de 25 % calculée sur des "bénéfices relatifs à des ressources" spécifiquement définis. "Bénéfices relatifs à des ressources" dans ce cas aurait un sens semblable à celui donné en g) ci-dessous sauf que le revenu du traitement au Canada de minerai étranger serait exclus; en outre, il ne serait permis de soustraire des "bénéfices relatifs à des ressources" ni les frais d'intérêt liés aux

activités d'extraction et de traitement ni les dépenses d'exploration et d'aménagement.

c. Les nouveaux biens amortissables acquis dans le but de tirer un revenu d'une mine située au Canada sont généralement amortis, aux fins de l'impôt, au taux de 30 % par année appliqué à un solde décroissant. Toutefois, il est possible de réclamer pour une année, à l'égard d'un tel bien, un amortissement additionnel pouvant atteindre un montant égal au revenu net de la mine pour cette même année. Le revenu net dans ce cas est le montant établi avant soustraction de la déduction en matière de ressources mentionnée en b) ci-dessus, de la déduction pour épuisement et des déductions relatives aux dépenses d'exploration et d'aménagement.

d. Les dépenses d'exploration cumulatives engagées au Canada par les sociétés minières peuvent être déduites en totalité jusqu'à concurrence du montant du revenu net déterminé par ailleurs pour l'année, avant déduction de l'amortissement pour épuisement. Tout solde non déclaré peut être reporté et déduit dans le calcul du revenu des années ultérieures. Il n'y a pas de limite pour la période de report.

e. Jusqu'à 30 % des dépenses cumulatives d'aménagement au Canada peuvent généralement être déduites dans le calcul de l'impôt pour une année donnée. Le solde non réclamé peut être reporté indéfiniment pour un traitement semblable sur des années ultérieures. Les dépenses consacrées à l'aménagement au Canada par des entreprises minières (à l'exception du secteur de l'énergie) comprennent le coût :

   1. des droits d'exploration minière au Canada,

   2. des redevances, calculées par rapport à la production tirée de ressources minérales au Canada, et

   3. des biens immobiliers au Canada (à l'exclusion des biens amortissables) lorsque la valeur dépend de leur contenu en ressources minérales.

f. Les dépenses d'exploration et d'aménagement à l'étranger peuvent être déduites dans le calcul du revenu jusqu'à concurrence du plus élevé des montants ci-dessous :

1. 10 % de leur total cumulatif, ou

2. le montant des redevances et du revenu net déterminés pour l'année comme provenant de mines étrangères.

g. À cause du caractère non renouvelable des ressources naturelles, les compagnies minières (à l'exclusion dans le présent cas du secteur de l'énergie) ont droit à une déduction pour épuisement à l'égard :

1. des ressources minérales, et

2. du traitement, jusqu'au stade du métal primaire ou son équivalent, du minerai tiré de ressources minérales.

La déduction pour épuisement est généralement égale à 25 % des "bénéfices relatifs à des ressources" spécifiquement définis à cette fin; toutefois, cette déduction ne peut dépasser la "base de déduction pour épuisement gagnée" à la fin d'une année en particulier. Dans le présent cas, les "bénéfices relatifs à des ressources" incluent le revenu net tiré :

1. de la production au Canada de minéraux, quel que soit le stade de transformation, à partir de ressources minières canadiennes exploitées par le contribuable,

2. du traitement au Canada du minerai tiré de ressources minérales au Canada ou à l'extérieur du Canada jusqu'à un stade ne dépassant pas le stade du métal primaire, et

3. des redevances calculées par rapport à la production tirée d'une ressource minérale au Canada.

La "base pour épuisement gagnée" comprend, entre autres montants, 33 1/3 % i) des dépenses liées à la plupart des activités d'exploration canadienne, ii) du coût de certains matériels de transformation, et iii) du coût de certains biens amortissables acquis pour tirer un revenu d'une mine.

h. Le tiers (33 1/3 %) de certaines dépenses d'exploration canadiennes engagées après le 19 avril 1983 constitue une "base de déduction pour épuisement liée à l'exploration minière" (BDEEM). Cette base permet une "déduction pour épuisement liée à l'exploration minière" (ne dépassant toutefois pas la BDEEM) égale à 25 % du revenu net (de toutes provenances) pour l'année.

Outre ce qui précède, il existe diverses dispositions prévoyant le transfert de postes déductibles à une première et à une deuxième corporation remplaçante. Il existe également des dispositions selon lesquelles les dépenses d'exploration et d'aménagement peuvent être engagées directement par une personne de l'extérieur, par suite d'une entente avec une société en vertu de laquelle cette personne reçoit des actions de la société à titre de contrepartie.

BÉNÉFICIAIRES

Les contribuables engagés dans des activités relatives à des ressources.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

Le tableau qui suit indique les dépenses déclarées par les sociétés des secteurs "minéraux métalliques", "autres mines" et "fabrication - métaux primaires" à l'égard de l'exploration et de l'aménagement, de l'épuisement et de la déduction relative aux ressources pour 1980 et 1981. Ces renseignements sont tirés de la publication de Statistique Canada intitulée "Statistiques fiscales des sociétés" pour 1981.

Déductions dans le calcul du revenu aux fins de l'impôt	1980 (Millions)	1981
Exploration et aménagement	779.1	625.8
Épuisement	333.3	274.5
	1,112.4	900.3
Déductions relatives aux ressources (Remarque)	965.6	637.0
	2,078.0	1,537.3
Imputées aux livres	511.6	679.5
Différence	1,566.4	857.8

Remarque : La déduction relative aux ressources vise à compenser, au moins en partie, la non-déductibilité des redevances provinciales. Toutefois, en 1981 par exemple, les redevances versées par les sociétés (à l'exclusion de celles du secteur de l'énergie) s'élevaient à 302 millions de dollars. Les sociétés du secteur de l'énergie ont, elles, versé à titre de redevances 4,372 millions mais n'ont réclamé que 2,879 millions à titre de déduction en matière de ressources.

Au taux fédéral d'impôt des corporations de 36 % (à l'exclusion de toute surtaxe), cela donnerait une "dépense fiscale", calculée selon la méthode du ministère des Finances, de 80 à 215 millions de dollars par année relativement aux dépenses d'exploration et d'aménagement et à la déduction pour épuisement. La déduction en matière de ressources donnerait lieu à une autre "dépense fiscale" de 230 à 350 millions de dollars par année. Cependant, pour déterminer de façon plus appropriée la "dépense fiscale", il faudrait calculer le montant des déductions en sus des redevances provinciales non déductibles. De cette façon, la "dépense fiscale" pour 1981 s'élèverait à environ 120 millions de dollars.

OBSERVATIONS

Dans la section "Observations" des chapitres intitulés "Amortissement total accéléré" et "Crédit d'impôt à l'investissement, entreprise non constituée en corporation et généralités", on peut lire que la politique fiscale du ministère des Finances est guidée, en partie, par l'objectif de maintenir des activités commerciales au Canada qui pourraient être exercées ailleurs et ne doit pas décourager les transferts au Canada d'activités commerciales d'autres pays, par exemple des États-Unis. Cet objectif s'applique

très peu au présent cas, il ne pourrait s'appliquer dans une certaine mesure qu'aux activités de traitement après extraction. Il faudrait donc comme objectif principal imposer à ce secteur sa juste part du fardeau fiscal, mais sans décourager l'exploitation de nos ressources naturelles.

L'Association minière du Canada (AMC) soumettait récemment au gouvernement fédéral (janvier 1985) un document intitulé "Economic Renewal and Canadian Mining". Selon l'AMC, l'actuel régime de l'impôt fédéral sur le revenu qui prévoit une déduction en matière de ressources est généralement jugé équitable par l'industrie. La grande préoccupation demeure les impôts provinciaux et la nécessité de modifier les régimes provinciaux de façon à ce qu'ils s'alignent sur le régime fédéral. Certaines modifications au régime fédéral étaient toutefois proposées, entre autres :

a. supprimer les dates limites liées aux dispositions de "transfert" des actions;

b. permettre d'utiliser au moment choisi les déductions relatives à l'exploration afin de maximiser l'utilisation des pertes autres que les pertes en capital;

c. ne permettre de réduire les crédits d'impôt relatifs aux coûts d'aménagement miniers transférés aux investisseurs que du prix de base des biens de l'investisseur et non également de ceux de la société, comme c'est actuellement le cas; et

d. abroger la règle de la "demi-année" relative à l'amortissement, introduite avec le budget de novembre 1981.

Le fait que la déduction relative aux ressources puisse dans certains cas compenser en trop la non-déductibilité des redevances provinciales (comme cela s'est produit sur une base globale en 1981) peut être attribué, au moins en partie, à l'inclusion dans les "bénéfices relatifs à des ressources" du revenu des activités de traitement jusqu'au stade du métal primaire. Ce même revenu n'est pas admissible à la déduction pour fabrication et transformation. Si ce revenu était exclu des "bénéfices relatifs aux ressources" admissibles, il est raisonnable de supposer qu'il deviendrait admissible à la déduction pour

fabrication et transformation. Cela atténuerait dans une certaine mesure l'effet de compensation en trop qui, essentiellement, est le résultat de stimulants visant à promouvoir la transformation du minerai au Canada.

L'AMC déclarait également dans son document que la fixation internationale des prix des produits miniers constitue une caractéristique fondamentale de l'industrie minière. Il s'ensuit que, dans la plupart des cas les augmentations de coûts ne peuvent être automatiquement transmises aux consommateurs.

Voici quelques chiffres tirés du document de l'AMC qui permettent d'évaluer l'importance économique de l'industrie minière du Canada.

	1980	1981
Emploi (milliers d'employés)		
Exploitation minière	95.6	81.7
Fonte et affinage	33.2	29.4
Produits métalliques et transformation des minéraux	262.0	264.5
	390.8	375.6
Valeur de la production (en millions de dollars)		
Exploitation minière, fonte et affinage	20,870.2	12,313.9
Part du produit intérieur brut (en pourcentage)	4.1	3.4
Tonnes - Transport ferroviaire (en pourcentage)	51.5	50.1

ANALYSE

Le système fiscal fédéral ne constitue pas un frein à l'exploration minière, ni à l'exploitation, à la mise en valeur et à la transformation du minerai. Il procure, relativement aux redevances et impôts miniers provinciaux, un certain allégement aux sociétés qui doivent payer un impôt fédéral.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande qu Groupe de travail que le gouvernement envisage de ne rien changer au régime fiscal actuel pour le secteur des ressources, et de tenir compte

des recommandations formulées par l'AMC en janvier 1985, et plus particulièrement des modifications proposées ci-dessus.

TAUX D'IMPÔT PEU ÉLEVÉ POUR LA FABRICATION

OBJECTIF

Renforcer la compétitivité des industries canadiennes de fabrication et de transformation.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de l'impôt sur le revenu

DESCRIPTION

La déduction à l'égard des bénéfices de fabrication et de transformation (F&T) a été introduite en 1973. Elle abaisse le taux général de l'impôt fédéral des corporations sur les revenus tirés d'activités de F&T au Canada. Pour les corporations privées dont le contrôle est canadien (CPCC), la déduction pour F&T abaisse de 5 % le taux d'impôt sur le revenu imposable lié à la F&T jusqu'à concurrence de 200,000 $ et de 6 % sur les montants supérieurs à 200,000 $. Pour les corporations autres que les CPCC, la déduction pour F&T abaisse de 6 % le taux d'impôt sur le revenu de fabrication. Le taux réduit ne s'applique pas aux corporations qui tirent moins de 10 % de leur revenu annuel brut d'activités de F&T exercées au Canada.

Pour être admissible à la déduction pour F&T, une corporation doit fabriquer ou transformer des biens pour vente ou location au Canada. Ni la Loi ni le Règlement de l'impôt sur le revenu ne donne une définition complète de "fabrication ou transformation". Il faut donc s'en tenir au sens généralement donné à ces mots pour décider si une activité en particulier peut être considérée comme activité de fabrication ou de transformation. Sont toutefois nommément exclues certaines activités, comme l'exploitation agricole, la pêche, l'exploitation forestière, l'extraction de minéraux, le traitement du minerai jusqu'au stade du métal primaire, la production d'électricité et la construction.

BÉNÉFICIAIRES

Toutes les corporations ayant un revenu imposable et dont au moins 10 % du revenu annuel brut provient d'activités de F&T.

Pour l'année d'imposition 1980, le montant des déductions fédérales pour F&T s'élevait à 480 millions de dollars, dont 360 millions (75 %) s'appliquaient à des entreprises classées dans le secteur de la fabrication et le reste à des entreprises classées dans d'autres secteurs mais qui manifestement exerçaient des activités de F&T. Au total, 28,500 corporations rentables, dont 16,500 (58 %) du secteur de la fabrication, ont réclamé la déduction pour F&T.

Durant cette même année, dans le secteur de la fabrication, la déduction pour F&T a eu pour effet de réduire de 2.8 % le taux d'imposition réel. (La déduction ne s'applique pas aux revenus tirés d'autres activités exercées par les entreprises de fabrication, par exemple l'importation pour vente directe.) La déduction pour F&T était la plus avantageuse pour les entreprises de taille moyenne puisqu'elle avait pour effet de réduire de 3.5 à 4.0 % leur taux d'imposition réel.

Selon la distribution par région des revenus imposables dans le secteur de la fabrication, la valeur totale des déductions pour F&T se répartit comme suit (en pourcentage) :

Atlantique	6
Québec	25
Ontario	45
Prairies	15
Colombie-Britannique	9

DÉPENSES

Il n'existe ni estimation ni point de référence pour les dépenses fiscales liées à la déduction pour F&T. À cause des pertes non déclarées et des déductions non réclamées par les corporations par suite de la récession de 1982, les dépenses liées à la déduction pour F&T atteignent probablement à l'heure actuelle les 400 millions de dollars. On s'attend au cours des prochains exercices financiers à ce que ces dépenses augmentent, peut-être jusqu'à 500 ou 600 millions de dollars avec la reprise économique.

OBSERVATIONS

La déduction pour F&T constitue pour les activités de fabrication un des nombreux avantages accordés à cette

industrie depuis l'adoption de la politique nationale. Le bien-fondé de cette politique a toujours été sujet à controverse, mais la question déborde du cadre de cette analyse. Nous supposerons donc que la volonté de promouvoir les activités de fabrication et de transformation n'a pas changé.

Pour revenir à la déduction pour F&T, le tableau qui suit montre la part relative des impôts fédéraux et provinciaux applicables aux corporations de fabrication et aux corporations non financières en général. Afin de réduire les fluctuations annuelles qui caractérisent les données financières, nous avons utilisé une moyenne des résultats de 1980-1981.

	Corporations de fabrication	Ensemble des corporations non financières
	Moyennes 80-81 (en millions de dollars courants)	
A. Bénéfices avant impôt	13,117	31,674
B. Revenu imposable	10,197	25,193
C. Impôt sur le revenu	3,989	9,768
C/B (en pourcentage)	39.1	38.8
C/A (en pourcentage)	30.4	30.8

La déduction pour F&T, ainsi que les autres déductions et crédits d'impôt, particulièrement la déduction accordée aux petites entreprises et les crédits d'impôt à l'investissement, réduisent d'autant l'impôt à payer par ailleurs calculé sur le revenu imposable. Malgré la déduction pour F&T, qui favorise surtout le secteur de la fabrication, les corporations de fabrication ont payé un taux d'impôt réel sur le revenu imposable légèrement plus élevé que les autres corporations non-financières. Cela est probablement attribuable au fait qu'il se trouve dans les autres secteurs un plus grand nombre de petites corporations qui ont droit à une autre déduction, soit la déduction accordée aux petites entreprises. En calculant les taux d'impôt réels sur la base des bénéfices comptables avant impôt, on constate que les corporations de fabrication ont un taux réel d'impôt légèrement inférieur à celui des autres corporations non financières, peut-être parce qu'elles réclament relativement plus fréquemment les déductions, par exemple la DPA, dans le calcul du revenu imposable. Nous concluons donc que la déduction pour F&T évaluée en relation

avec les autres déductions et crédits d'impôt ne crée pas une situation où le taux d'impôt réel pour les corporations de fabrication est très différent du taux d'impôt réel des autres secteurs de l'économie.

Si pour les CPCC, la déduction pour F&T est plus faible (5 %) sur les revenus imposables de 200,000 $ ou moins, c'est que ces corporations sont également admissibles à la déduction accordée à la petite entreprise.

Certaines provinces, comme l'Alberta et l'Ontario, offrent des déductions d'impôt sur le revenu tiré d'activités de fabrication et de transformation.

ANALYSE

Il semble que le but de la déduction pour F&T soit d'améliorer les conditions permettant d'attirer et de conserver au Canada les activités de F&T. Il faudrait viser les entreprises étrangères tout autant que les entreprises canadiennes. Un autre avantage, non prévu, est que cette déduction compense les autres déductions ou crédits d'impôt fréquemment réclamés par les corporations des autres secteurs de l'industrie.

La question est de savoir si la déduction pour F&T permet effectivement d'attirer et de maintenir au Canada des activités de F&T et si cette déduction est nécessaire pour la compétitivité des entreprises canadiennes. Il faudrait également, dans ce contexte, prendre en considération un certain nombre d'autres stimulants, dont bon nombre sont de nature fiscale et visent à promouvoir les investissements dans les activités de F&T et à en réduire les coûts.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'entreprendre une étude plus poussée des effets de la déduction pour F&T, plus particulièrement sur les décisions des corporations d'établir ou d'agrandir une entreprise au Canada plutôt que dans un autre pays.

Si la déduction pour F&T influe peu sur les décisions des corporations et sur la compétitivité des entreprises de F&T, il faudrait l'éliminer ou la réduire.

DÉDUCTION ACCORDÉE AUX PETITES ENTREPRISES (DAPE)

OBJECTIF

Le but de la déduction accordée aux petites entreprises est d'éviter la double imposition du revenu des corporations, de fournir des fonds additionnels (augmentation du capital propre) pour financer les activités courantes et permettre l'expansion de l'entreprise. Son application est limitée aux revenus d'entreprise (les revenus d'emploi et de placement étant exclus).

DOCUMENT HABILITANT

Loi de l'impôt sur le revenu

DESCRIPTION

La DAPE de 21 % est offerte aux "corporations privées dont le contrôle est canadien" (CPCC) et calculée en fonction du revenu d'une entreprise exploitée activement (REEA) au Canada. La DAPE ne peut être réclamée sur un REEA supérieur à 200,000 $ (plafond des affaires) pour une année donnée. En outre, si la CPCC est associée au cours d'une année avec une ou plus d'une autre CPCC, le plafond des affaires doit être partagé entre elles.

La DAPE maximum qui peut être réclamée dans une année par une CPCC ou un groupe de CPCC associées est actuellement de 42,000 $ (21 % de 200,000 $). La DAPE a été introduite en 1972 dans le cadre d'une importante restructuration du régime fiscal. Voici un bref historique.

a. Avant 1972, la plupart des corporations payaient un impôt de 21 % sur les premiers 35,000 $ de revenu imposable et de 50 % sur le reste.

b. En 1972, la DAPE était introduite. À l'origine elle fut appliquée provisoirement au taux de 25 % sur les premiers 50,000 $ (plafond des affaires à cette époque) de REEA. Le taux normal d'imposition des corporations étant à ce moment de 46 %, cela donnait un taux réel d'impôt de 21 % sur les premiers 50,000 $ de REEA. La DAPE de 25 % a été par la suite réduite d'un point de pourcentage par année jusqu'au niveau visé de 21 %.

c. La DAPE devait cesser d'être applicable dès que la CPCC avait gagné un revenu d'entreprise non distribué de 400,000 $ (plafond global des affaires).

d. Le plafond des affaires et le plafond global des affaires ont été révisés plusieurs fois de la façon suivante :

Date	Plafond des affaires	Plafond global des affaires
À l'origine	50,000 $	400,000 $
1974	100,000	500,000
1976	150,000	750,000
1982	200,000	1,000,000

e. C'est le "compte des déductions cumulatives" (CDC) d'une CPCC qui permet d'établir son revenu d'entreprise gagné et non distribué. Avant 1982, on déduisait du CDC les dividences payés à même les gains d'entreprise accumulés. Cette disposition a été annulée depuis, sauf dans le cas de dividendes versés à une CPCC associée après 1981.

f. En juillet 1983, à la demande du ministère des Finances, l'Association canadienne d'études fiscales organisait un colloque sur le thème de la simplification des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu visant les petites entreprises. Un projet de loi proposant des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu était adopté en décembre 1984. Bon nombre des dispositions de ce projet de loi visaient à simplifier les modalités relatives aux petites entreprises et constituaient en fait la réponse du ministère des Finances aux nombreuses recommandations faites à la suite de ce colloque.

g. Les restrictions imposées à l'égard du plafond global des affaires par rapport au CDC doivent être levées pour les années d'imposition 1985 et suivantes. Cette modification vise, entre autres, à rendre moins complexes les dispositions relatives aux petites entreprises. Ainsi, à partir de l'année d'imposition 1985, toutes les CPCC auront droit à la DAPE sur un REEA d'au plus 200,000 $ (le plafond des affaires devant toujours être partagé entre CPCC).

BÉNÉFICIAIRES

Toutes les corporations privées dont le contrôle est canadien et tirant un revenu d'une entreprise exploitée activement au Canada.

DÉPENSES

Voici un tableau approximatif des dépenses relatives à la DAPE calculées selon la méthode utilisée par le ministère des Finances pour l'estimation des dépenses fiscales (en millions de dollars courants) :

	1980[1]	1981[2]	1984-1985 (Estimatif)
Dépenses fiscales	1,305	1,368	1,470

1 - D'après le ministère des Finances (données disponibles les plus récentes).

2 - D'après Statistique Canada (données disponibles les plus récentes).

OBSERVATIONS

Étant donné l'objectif d'éviter la double imposition lorsque la situation des actionnaires est intégrée à celle de leur corporation, on peut s'interroger sur l'inclusion de la DAPE dans les dépenses fiscales et sur l'inclusion d'un "coût" connexe d'environ 1.5 milliard de dollars.

Compte tenu du crédit d'impôt au titre des dividendes accordé aux particuliers, le taux d'impôt techniquement correct que les corporations doivent payer sur leur revenu d'entreprise pour éliminer la double imposition est de 33 1/3 %. Ce taux réel (approximatif, compte tenu des impôts provinciaux) est payé par les corporations admissibles à la DAPE par le biais d'un impôt spécial de 12½ % qu'elles doivent acquitter sur les dividendes qu'elles versent. Cet impôt sur les dividendes versés (IDV) (comme on peut le constater dans l'avant-projet de loi) devait à l'origine s'appliquer lorsque les dividendes étaient versés à l'extérieur d'un groupe de corporations, ce qui est conforme à la règle selon laquelle les dividendes intersociétés sont généralement exclus du revenu imposable. Toutefois, pour ne pas trop compliquer les dispositions relatives à l'IDV, tous les paiements de dividendes

(y compris ceux de toutes les autres corporations) sur un revenu dont on avait soustrait la DAPE sont assujettis à l'IDV. Cela constitue, dans de nombreux cas, un obstacle inutile à la répartition des dividendes. Malgré le désir d'atteindre un certain degré de simplicité, il faudrait sérieusement songer à une modification qui permettrait d'exonérer de l'IDV les dividendes versés entre sociétés, à tout le moins entre sociétés associées. Pour que tous les actionnaires soient soumis à un traitement égal, il faudrait que l'IDV soit perçu à leur niveau, à la condition toutefois que la corporation payeuse soit chargée de le retenir et de le verser à l'impôt. En outre, l'actionnaire bénéficiaire devrait inclure dans son revenu le montant net de l'IDV effectivement reçu. Ces dernières suggestions ajouteraient à la complexité de la Loi. Elles correspondent à l'orientation recherchée dans les modifications à la législation initiale relatives à l'IDV mentionnées en 8, et feraient que désormais tous les dividendes intersociétés seraient assujettis à l'IDV. Cela soulève une question de principe, à savoir si la simplicité doit être obtenue aux dépens des contribuables.

L'élimination de la disposition relative au CDC constitue une mesure importante qui permettra aux entreprises de simplifier leurs procédures comptables et de ne pas se préoccuper de leur admissibilité à la DAPE. Les dispositions relatives au CDC représentent une des parties les plus complexes du régime fiscal visant les petites entreprises et occupent en fait en bonne partie les quelque 1000 lignes qui concernent les petites entreprises dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Peu de petites entreprises ont un revenu cumulatif approchant la limite de 1 million de dollars, et pourtant toutes sont tenues de respecter les exigences relatives au CDC dans leurs déclarations.

L'élimination du CDC signifie par ailleurs que toutes les CPCC, grandes et petites, seront admissibles au taux d'impôt inférieur accordé aux petites entreprises sur la première tranche de 200,000 $ de leur REEA. Par rapport à la situation actuelle, cela représente une dépense fiscale d'environ 125 millions de dollars par année. Il faudra toutefois comparer ce coût aux avantages qu'en retirent les petites entreprises, qui devraient ainsi pouvoir réduire leurs frais de comptabilité et autres frais connexes.

ANALYSE

La DAPE permet d'éliminer la double imposition des revenus admissibles d'une corporation, c'est-à-dire d'une première tranche de 200,000 $ du REEA pour une année. En outre, dans la mesure où ce revenu n'est pas distribué par la CPCC ou peut-être par une société de portefeuille, et partant, n'est pas assujetti à l'impôt entre les mains des actionnaires, l'objectif visant à fournir des fonds additionnels pour financer les activités courantes est également atteint.

OPTIONS

Étant donné les objectifs, les nombreuses modifications apportées dans ce domaine depuis 1971 et les préoccupations plus récentes mais encore plus importantes concernant la simplicité et la stabilité, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir le taux réel d'impôt appliqué actuellement aux CPCC et les critères d'admissibilité (une fois adoptées les modifications récentes soumises au Parlement).

Il faudrait envisager la possibilité d'appliquer les modifications proposées ci-dessus qui permettraient d'exonérer de l'IDV les dividendes versés entre sociétés, du moins entre sociétés associées.

OBLIGATIONS POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA PETITE ENTREPRISE ET OBLIGATIONS POUR LA PETITE ENTREPRISE

OBJECTIF

Fournir, en cas de difficultés financières, une aide pécunaire :

a. aux "corporations exploitant une petite entreprise" et corporations coopératives qui, dans les deux cas, sont admissibles à titre de corporations privées dont le contrôle est canadien, et

b. aux entreprises à propriétaire unique et sociétés de personnes.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de l'impôt sur le revenu

DESCRIPTION

Une corporation exploitant une petite entreprise ou une corporation coopérative admissible peut émettre, avant 1986, une obligation pour le développement de la petite entreprise (ODPE) d'une valeur d'au moins 10,000 $ et d'au plus 500,000 $ pour une période ne dépassant pas 5 ans :

a. dans le cadre d'une entente avec ses créanciers approuvée par le tribunal en vertu de la Loi sur les faillites;

b. à un moment où la plupart de ses biens sont sous séquestre; ou

c. à un moment où elle éprouve des difficultés financières et où l'on pourrait raisonnablement s'attendre à ce qu'elle ne puisse acquitter une dette contractée sans lien de dépendance. Une telle obligation est émise, au moins en partie, pour régler cette dette.

Les entreprises à propriétaire unique et les sociétés de personnes peuvent également avoir recours à ce mode de financement aux mêmes conditions par le biais des obligations pour la petite entreprise (OPE).

L'intérêt payé sur les ODPE et OPE n'est pas déductible de l'impôt pour l'emprunteur et il est traité comme dividende pour le prêteur. Dans le cas des ODE, l'intérêt est considéré dividende d'une corporation canadienne imposable. Le tableau ci-dessous indique les positions respectives d'un emprunteur et d'un prêteur dans le cas d'un prêt régulier comparativement au financement par le biais d'une ODPE.

Hypothèses :

a. L'emprunteur est une corporation admissible dont le taux d'imposition réel (en comptant l'impôt sur le revenu provincial) est de 25 %;

b. le prêteur est une institution financière dont le taux d'imposition réel (en comptant l'impôt sur le revenu provincial) est de 50 %;

c. dans les colonnes sous la rubrique "non imposable", l'emprunteur affiche soit des pertes temporaires soit des pertes reportées d'années antérieures pour compenser son revenu de l'année en cours; et

d. le montant du prêt est de 100,000 $.

Emprunteur

Nature du prêt	Imposable		Non imposable	
	Régulier	ODPE	Régulier	ODPE
Taux d'intérêt (pourcentage)	12	6.5	12	6.5
	(Si le taux est de 50 %)			
Intérêts versés (en $)	1,200	1,200	650	1,200	650
Réduction de l'impôt sur le revenu	600	300	-	-	-
Coût net	600	900	650	1,200	650
Prêteur					
Intérêts reçus (en $)	1,200	1,200	650	1,200	650
Impôt sur le revenu	600	600	-	600	-
Revenu net	600	600	650	600	650

Remarques :

a. Lorsque l'emprunteur doit payer des impôts, on peut dire que le gouvernement fédéral (en supposant que le taux provincial est le même pour l'emprunteur et pour le prêteur) bénéficie d'une augmentation de 300 $ en recettes fiscales dans le cas d'un prêt normal. Inversement, les 300 $ peuvent être considérés comme une faible réduction dans le calcul de la "dépense fiscale" que représente la déduction accordée aux petites entreprises.

b. Lorsqu'un emprunteur est temporairement non imposable, cet "avantage" pour le gouvernement augmente, au moins temporairement, de 300 $ encore.

c. Le financement par OPE/ODPE correspond à un transfert, du gouvernement aux petites entreprises admissibles, des "avantages" découlant de la différence entre les taux d'impôt respectifs.

Selon la loi en vigueur, les ODPE et les OPE ne pourront être émises après 1985.

Les ODPE ont été introduites en 1979. Avant le 1er février 1982, le produit de ces obligations pouvait également être utilisé pour acquérir des biens en immobilisations ou pour financer de la recherche scientifique. L'utilisation des ODPE a depuis été limitée aux cas de difficultés financières.

Les OPE ont été introduites en 1981 et leur utilisation a toujours été limitée aux cas de difficultés financières.

Même s'il n'y a pas de restriction sur l'admissibilité des prêteurs, en pratique ceux-ci sont généralement des banques.

BÉNÉFICIAIRES

Les émetteurs admissibles de ces obligations bénéficient d'un taux d'intérêt légèrement supérieur à la moitié du taux courant.

DÉPENSES

Renseignements non disponibles. Suivant la méthode utilisée par le ministère des Finances pour calculer les

dépenses fiscales, on calcule la dépense fiscale au titre des ODPE/OPE en soustrayant de l'impôt non payé par le prêteur le montant de l'impôt payable par ailleurs, le cas échéant, par l'emprunteur.

OBSERVATIONS

Il semble que les institutions financières n'avaient que très peu de fonds disponibles pour ce genre de financement (à cause de leur propre situation fiscale); en conséquence, les ODPE ont par la suite été limitées aux cas de difficultés financières, afin de faire le meilleur usage possible des fonds disponibles. (Selon un représentant du ministère des Finances, environ 55 % des fonds sont allés au secteur agricole dans des cas où la situation de l'actif était bonne mais où l'exploitation connaissait des difficultés à cause de la mauvaise situation économique.)

ANALYSE

Les ODPE et les OPE sont des moyens efficaces et directs de fournir une aide financière à la petite entreprise.

OPTIONS

Selon le Groupe d'étude, il y a trois options possibles :

a. Abandonner cette forme de financement à la fin de 1985, comme le prévoit la loi actuellement en vigueur.

b. La prolonger dans les mêmes conditions. Il s'agit effectivement d'un moyen efficace et direct de fournir une aide appréciable en réduisant sensiblement le taux d'intérêt exigé des entreprises temporairement à court de fonds. Cette solution mérite d'être étudiée sérieusement.

c. Rétablir ce mode de financement (du moins les ODPE) pour certains travaux importants d'agrandissement de bâtiments et pour le financement de la recherche scientifique. Grâce à la différence entre le taux réel payé par les corporations exploitant une petite entreprise et le taux courant applicable aux institutions financières, ce régime offre encore un moyen efficace et direct

d'aider au financement de certaines activités de petites entreprises. Si, effectivement, les fonds disponibles pour ce genre de financement sont limités ou s'ils risquent de fausser les mécanismes du marché des capitaux (certains le pensent), il faudrait alors écarter cette solution.

PROGRAMMES DE STIMULATION DE L'INDUSTRIE

INTRODUCTION

Le Canada compte parmi les pays où il est le plus agréable de vivre, mais pour ce qui est d'y faire des affaires, plusieurs facteurs jouent contre lui. En effet, le marché intérieur du Canada est restreint, ses conditions climatiques ajoutent aux frais d'exploitation et les salaires y sont élevés. Pour compenser, les gouvernements fédéral et provinciaux ont adopté un certain nombre de stimulants visant à attirer les entreprises au Canada. Les tarifs appliqués ont longtemps constitué un moyen privilégié d'atteindre cet objectif. Dernièrement, à mesure que tombaient les barrières douanières dans le monde, un plus grand nombre d'entreprises se sont lancées sur le marché international, ce qui a, par ricochet, accentué la concurrence entre les pays et, partant, incité ces derniers à multiplier les stimulants pour attirer les entreprises.

Créer le climat d'investissement qui convient revêt donc une importance primordiale lorsqu'il s'agit d'attirer de nouvelles entreprises au Canada et de persuader celles qui y sont déjà établies de prendre de l'expansion. Le régime fiscal des corporations joue un rôle important dans l'établissement du climat des affaires. Ce régime doit comporter des mesures qui feront contrepoids aux désavantages matériels et permettront au Canada de faire face à la concurrence internationale. Les coûts devant être maintenus à un niveau raisonnable, ces mesures ne s'appliquent en général qu'à certains types d'activité, par exemple aux investissements dans les industries de fabrication et de transformation. Outre le régime fiscal, divers programmes ont été conçus pour tenir compte des situations particulières. En gros, ces programmes peuvent être classés dans deux groupes : ceux qui favorisent les investissements réputés productifs et ceux qui soutiennent des industries en perte de vitesse pour maintenir les emplois. Au bout du compte, nous nous retrouvons avec ce qui semble être une myriade de stimulants prenant la forme de programmes de subventions et de dépenses fiscales, stimulants auxquels le novice n'entend pas grand-chose et qui sont peut-être trop généreux pour ceux qui connaissent les rouages du système et qui ont les ressources pour en tirer profit. C'est pourquoi, dans son évaluation des stimulants offerts aux entreprises, qu'il s'agisse de subventions ou de dépenses fiscales, le Groupe d'étude s'est surtout attaché à l'efficacité, cherchant à déceler les

mesures faisant double emploi ou manquant d'à-propos, tout en gardant à l'esprit la position concurrentielle globale du Canada sur le plan des affaires.

Les programmes de stimulation de l'industrie dont il est question dans le présent aperçu incluent quatre programmes de dépenses fiscales, cinq programmes de subventions et un programme de remise de droits. Les activités des directions sectorielles du MEIR ont également fait l'objet d'un bref examen.

Voici les programmes de subventions et de dépenses fiscales précis abordés dans le présent aperçu de même que leur coût annuel approximatif, calculé selon la formule utilisée au ministère des Finances :

Dépenses fiscales - Revenu des corporations	**Coût annuel approximatif** (en millions de dollars)
Crédit d'impôt à l'investissement, général	650
Total du programme d'amortissement accéléré	2,800
Secteur des ressources (à l'exclusion du secteur énergétique)	200 à 600
Faible taux consenti aux entreprises de fabrication	500
Programmes de subventions	
PDIR	370
PPIMD	180
PDITO	60
OCRI	55
PACN	35
Programme de remise de droits sur la machinerie*	350

* Comme la fonction de ce programme est en grande partie régie par les engagements pris par le Canada dans le cadre du GATT, la seule recommandation du Groupe d'étude est d'envisager de transférer son administration à Revenu Canada, Douanes et Accise.

Dépenses fiscales - Revenu des corporations

Comme il aura déjà été possible de le remarquer, le Groupe d'étude ne recommande pas de changement majeur aux quatre postes de dépenses fiscales liées au revenu des corporations dont il est question dans le présent aperçu. Il recommande plutôt une restriction générale de leur portée en procédant de la façon suivante :

a. s'assurer que les programmes de subventions qui recouperaient les stimulants offerts dans le cadre du régime fiscal soient supprimés ou servent uniquement de complément, pour une raison évidente, aux stimulants en question; et

b. s'assurer que les augmentations ou les prolongations de l'aide prévue dans le régime fiscal soient clairement justifiées et assorties de dispositions de temporarisation, s'il y a lieu.

Le Groupe d'étude propose en outre que ces quatre secteurs de dépenses fiscales soient examinés de nouveau en regard des objectifs initiaux et permanents, afin de déterminer si tous les stimulants sont encore justifiés. Il y aurait peut-être aussi lieu d'examiner le barème d'imposition. Par exemple, compte tenu que certaines dispositions "stimulatrices" ont une application générale et ont pour effet d'abaisser le taux d'imposition effectif si certaines activités sont entreprises, on peut se demander si le taux d'imposition normalisé des corporations (46 %) est encore approprié. Faudrait-il modifier une partie ou la totalité des différents crédits d'impôt à l'investissement ou des déductions au titre de la fabrication et de la transformation?

Étant donné que le Groupe d'étude se soucie de la façon dont les dépenses fiscales sont perçues, il convient de faire quelques observations sur le principe en cause. De l'avis du Groupe d'étude, beaucoup de gens ne comprennent pas ce qu'est une dépense fiscale, qu'ils considèrent à tort comme une échappatoire. L'expression même soulève des questions. Par exemple, si l'on prend comme prémisse que tous les revenus appartiennent à l'État, il en découle que tout ce que retient un contribuable pourrait être considéré comme une dépense fiscale. Par contre, si l'ensemble du revenu appartient à la personne qui l'a gagné, comment peut-il y avoir "dépense fiscale"?

De fait, les dépenses fiscales servent à mesurer les dispositions "stimulatrices" que renferme la législation fiscale, lesquelles sont conçues pour inciter les contribuables à s'engager ou à investir dans certaines activités souhaitables déterminées par ceux qui établissent la politique. En admettant que ces activités aient dûment été déterminées, il devrait s'ensuivre que le montant réel d'impôt payé par un contribuable, une fois déduites les dépenses fiscales pertinentes, représente la juste part d'impôt sur le revenu du contribuable. Nonobstant cet objectif, il faut se demander si les dispositions donnant lieu à certaines dépenses fiscales ont, de fait, un caractère stimulateur. Voici quelques exemples.

a. La déduction accordée aux petites entreprises a comme objectif, entre autres, d'éliminer la double imposition sur le revenu des corporations réparti entre les actionnaires sous forme de dividendes. Cet effet de double imposition peut être attribuable au taux d'imposition normalisé des corporations. Par conséquent, la suppression de la double imposition est-elle vraiment un stimulant?

b. La possibilité de reporter certaines pertes d'une année à l'autre constitue-t-elle un stimulant ou, étant donné les cycles d'affaires, par exemple, est-elle tout simplement réaliste?

c. De même, peut-on dire que la possibilité de radier immédiatement des frais d'exploration soit un stimulant ou, étant donné leur nature, une mesure tout simplement réaliste?

d. Les redevances versées aux provinces sont, de fait, des dépenses d'exploitation. Pourtant, elles ne sont pas déductibles du revenu calculé pour les fins fiscales. La déduction relative aux ressources a pour objet de compenser, du moins en partie, cette non-déductibilité. L'existence de la déduction relative aux ressources doit-elle être interprétée comme un stimulant?

Les montants calculés pour les différentes dépenses fiscales posent un autre problème. D'aucuns pourraient avancer que les montants attribués à certains postes de dépenses sont surestimés. Par exemple, le programme d'amortissement accéléré a l'avantage de permettre de

reporter le paiement de l'impôt. Ce report, par contre, se fonde sur la différence entre l'amortissement à des fins comptables et l'amortissement à des fins fiscales. Suivant les calculs du ministère des Finances, la dépense fiscale correspond au montant des impôts reportés, pour une année donnée. On peut soutenir que le véritable avantage réside simplement dans le fait qu'il est possible d'utiliser, durant la période du report, l'argent que représente le montant d'impôt reporté. Si le calcul se faisait ainsi, le montant attribué à la dépense fiscale serait considérablement moindre que celui qui est déterminé selon la formule actuelle. En outre, le montant attribué aux crédits d'impôt à l'investissement correspond, à juste titre, au montant effectivement déduit. Toutefois, le montant doit être appliqué de manière à réduire le coût en capital du bien connexe ou le montant déductible (lors du calcul du revenu pour fins d'impôt) des dépenses au titre de la recherche scientifique. Par conséquent, il faut bien comprendre que le coût véritable des crédits d'impôt à l'investissement est nettement inférieur à leur somme puisque l'on note, de fait, une récupération partielle dans le cadre du régime fiscal. Cette récupération découle de l'inclusion effective des crédits d'impôt dans le calcul du revenu.

Le Groupe d'étude n'a pas l'intention de débattre le bien-fondé de la comptabilisation des dépenses fiscales, mais il croit qu'il importe de bien comprendre ce que signifie le calcul des différents postes de dépenses fiscales et comment il se fait. Il faudrait trouver des moyens de sensibiliser davantage le public à cet égard; ces moyens insisteraient sur le principe qui régit chaque article et permettraient de dissiper l'idée préconçue qu'il s'agit d'échappatoires ou de cadeaux distribués sans discernement.

Comme il a déjà été mentionné, le régime fiscal joue un rôle important dans l'établissement du climat d'investissement et d'affaires. Aussi, la politique fiscale du ministère des Finances est notamment fondée sur le principe selon lequel le régime doit servir à conserver au Canada les activités commerciales qui pourraient se dérouler ailleurs et ne doit pas décourager (mais, au contraire, peut-être même encourager) les transferts d'activités au Canada. Bien qu'il soit très difficile pour le ministère des Finances de faire une évaluation exacte, il est apparu au Groupe d'étude, à la suite de ses discussions avec lui, que le Ministère estime avoir réussi, dans une mesure

raisonnable, à atteindre cet objectif. Toutefois, ce qui préoccupe, jusqu'à un certain point, le Groupe d'étude c'est le rapport coûts/efficacité des dépenses fiscales en général et, en particulier, le manque apparent de méthodes pour mesurer effectivement ce rapport.

Tout en admettant qu'il est difficile d'évaluer le rapport coûts/efficacité des dépenses fiscales, le Groupe d'étude est d'avis qu'il devrait être possible d'adopter des mesures à cette fin, même si elles risquent d'être approximatives. Si le régime fiscal doit être assorti de stimulants qui entraînent un important manque à gagner en recettes fiscales, par exemple les crédits d'impôt à l'investissement, il faut instaurer une méthode raisonnablement fiable pour évaluer l'efficacité de ces stimulants par rapport à leurs coûts. En outre, le Groupe d'étude propose de recourir, lorsqu'il y a lieu, à des dispositions de temporarisation, quand de nouveaux stimulants sont adoptés ou lorsqu'il y a des ajouts aux dispositions stimulatrices déjà en vigueur.

Programmes de subventions

En résumé, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes à l'égard de chacun des cinq programmes de subventions :

Programme de développement industriel et régional (PDIR)

a. Que la responsabilité de tous les projets admissibles au PDIR, à l'exception des projets d'innovation subventionnés par l'État, jusqu'à concurrence d'un montant à déterminer, soit transférée aux provinces.

b. Que l'élément innovation du PDIR soit intégré aux programmes PARI et PPIL du CNR. Le nouveau programme comporterait un niveau maximal de contribution (à négocier entre le MEIR et le CNR) ainsi qu'un processus simplifié de présentation des demandes et de détermination de l'admissibilité.

c. Que les autres projets actuellement admissibles au PDIR soient considérés dans le cadre d'un nouveau programme de grands projets du MEIR.

d. Que l'on envisage de modifier le régime fiscal de sorte que toutes les subventions réduisent le coût des actifs pour les fins d'amortissement et les crédits d'impôt à l'investissement par ailleurs calculés.

Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPIMD)

S'il est perçu comme un programme de soutien à l'industrie de la défense, que ce programme soit maintenu comme programme de subventions discrétionnaires, mais que son niveau de financement soit réduit compte tenu des critères d'expansion économique.

Programme de développement industriel lié au transport dans l'Ouest (PDITO)

Qu'il soit mis fin à ce programme.

Programme d'aide aux constructeurs de navires (PACN)

Qu'il soit mis fin à l'élément Subvention à l'amélioration du rendement de ce programme dans le cas des travaux commencés après le 30 juin 1985.

Office canadien pour un renouveau industriel (OCRI)

a. Que les opérations soient interrompues immédiatement et que les demandes d'aide non encore réglées soient transmises au MEIR pour qu'il les étudie dans le cadre du PDIR. Les niveaux de dépense de l'OCRI pourraient être réduits des 30 millions de dollars non encore engagés du Programme d'aide aux firmes des secteurs visés.

b. Par ailleurs, que l'OCRI puisse poursuivre ses activités jusqu'en mars 1986, date prévue de sa fermeture, mais qu'aucun nouveau financement ne lui soit accordé. Que l'on envisage d'utiliser une somme de 10 à 15 millions de dollars parmi les fonds non encore engagés du PAFSV dans le cadre du Programme de développement commercial et industriel de l'OCRI.

Le Groupe d'étude a été étonné du fait que l'élargissement continu de la portée des crédits d'impôt à

l'investissement et l'augmentation des montants admissibles n'aient pas entraîné une diminution du montant de l'aide versée dans le cadre des programmes de subventions. À cet égard, deux grands facteurs doivent être pris en considération.

a. Étant donné l'aide dont bénéficient les entreprises rentables en vertu du régime fiscal, les subventions devraient servir uniquement dans la mesure où elles sont nécessaires pour effectuer les dépenses supplémentaires souhaitables. Le Groupe d'étude a nettement l'impression, même s'il ne peut en être certain, que le montant de l'aide financière versée dans le cadre des programmes de subventions a été excessif, les niveaux de référence ayant été trop élevés.

b. Dans le cas où les opérations d'une entreprise sont viables mais ne sont pas actuellement imposables, le recours aux subventions pourrait être jugé nécessaire pour effectuer les dépenses supplémentaires souhaitables. Toutefois, si les opérations redeviennent imposables, il peut en résulter un doublement indu de l'aide financière. Il existe deux moyens de régler cette situation. Ces moyens, qui seront étudiés plus à fond dans les prochaines pages, sont les suivants :

   1. améliorer les dispositions du régime fiscal qui ont trait au remboursement, ou

   2. modifier les dispositions fiscales de manière à supprimer la possibilité de doublement, ou les deux.

Responsabilité

Pour prévenir un doublement injustifié ou indu de l'aide, le Groupe d'étude est d'avis que la documentation qui accompagne les subventions et les contributions devrait inclure systématiquement une estimation de l'aide offerte au demandeur dans le cadre des programmes de subventions de tous les paliers de gouvernement. De temps à autre, des niveaux exceptionnellement élevés d'aide de l'État seront justifiés, mais le Groupe d'étude est d'avis qu'en règle générale, le Conseil du Trésor devrait imposer au ministre la responsabilité d'approuver personnellement tout cumul, pour les fins de projets d'investissement industriel à

caractère privé, de l'aide de l'État à des niveaux supérieurs à 50 % du coût des projets ou, par exemple, à 5 millions de dollars. (Comme il arrive souvent que l'entreprise ne puisse s'approprier de façon exclusive le fruit des investissements en R.-D., il est proposé que le seuil d'approbation par le ministre dans ces cas soit fixé à 75 %.)

Stimulants fiscaux ou subventions

Chacune de ces formes d'aide financière présente des avantages et des inconvénients. Les stimulants fiscaux sont directs et, par conséquent, l'admissibilité ne pose habituellement pas de problème. Toutefois, ils représentent une façon coûteuse d'assurer la croissance et, actuellement, sont moins utiles pour les entreprises dont les opérations ne sont pas imposables pour le moment. Les subventions sont plus efficaces pour assurer la croissance. Toutefois, le processus peut demander beaucoup de temps et d'argent (surtout lorsqu'il s'agit de petites subventions) et le caractère discrétionnaire des subventions comporte des dangers inhérents, par exemple la possibilité de favoriser une entreprise au détriment de ses concurrentes. Un certain système de subventions peut être nécessaire lorsqu'il faut faire preuve de souplesse ou lorsqu'il s'agit de projets d'intérêt national lesquels sont, en règle générale, des projets de grande envergure (le PPIMD, par exemple). Les subventions peuvent également servir à remplacer certaines parties non utilisées (parce que l'entreprise enregistre temporairement des pertes) du régime fiscal. Cependant, comme il a déjà été mentionné, ce peut être là un moyen relativement coûteux pour les petites entreprises d'obtenir de l'aide.

Autres voies à examiner

Si la fraction non utilisée des crédits d'impôt à l'investissement était pleinement remboursable, il ne serait pas nécessaire pour les entreprises enregistrant des pertes temporaires d'envisager le recours à des subventions. Un problème se pose toutefois du fait que le plein remboursement assurerait également un soutien aux entreprises qui ont peu de chances de réussir. Par conséquent, s'il est souhaitable d'améliorer dans une certaine mesure l'aspect remboursement, le plein remboursement ne semble pas recommandable. L'octroi de subventions offre certains moyens de contrôler la situation afin d'éviter qu'un soutien ne soit fourni à des "perdants", pour autant que le retour à

ne soit fourni à des "perdants", pour autant que le retour à la rentabilité ne se traduise pas par un doublement de l'aide fournie. À cette fin, deux changements au régime fiscal pourraient être envisagés :

a. que le crédit d'impôt à l'investissement soit calculé en fonction du coût net, après déduction des subventions, plutôt qu'en fonction du coût brut comme cela se fait actuellement, ou

b. que le montant de toutes les subventions soit déduit du coût en capital des activités connexes ou des dépenses de recherche scientifique déductibles de même que du montant du crédit d'impôt à l'investissement par ailleurs calculé.

Le premier changement proposé aurait pour objet de réduire la possibilité de doublement tandis que le second (celui que le Groupe d'étude préfère) la supprimerait. On trouvera ci-joint une annexe illustrant le fonctionnement du système de crédits d'impôt, une fois ces changements entrés en vigueur, ainsi qu'une comparaison avec le système actuel.

PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET RÉGIONAL (PDIR)
(Expansion industrielle régionale)

OBJECTIF

Le PDIR a pour objectif de promouvoir le développement industriel régional en appuyant les initiatives du secteur privé, une importance particulière étant accordée aux projets, aux industries et aux technologies les plus susceptibles d'engendrer des bénéfices économiques, une croissance soutenue et une compétitivité internationale.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le développement industriel et régional, Loi de crédits

DESCRIPTION

Le PDIR est en vigueur depuis juillet 1983. Il a succédé à un certain nombre d'autres programmes qui avaient été supprimés, les principaux étant le Programme d'expansion des entreprises et le Programme de subventions au développement régional.

Le PDIR fournit de l'aide pour la réalisation des différentes phases du cycle d'expansion des entreprises, aide qui est accordée au titre des segments ou éléments suivants :

a. innovation - favoriser la création de nouveaux produits et de nouveaux procédés et accroître la productivité industrielle et la compétitivité internationale en appuyant les projets de recherche et de développement qui offrent de bonnes perspectives de réussite économique ou ont une importance stratégique pour une région et qui, par ailleurs, ne pourraient être entrepris sans l'aide en question. Les projets admissibles incluent les études, le développement de la compétence technologique, la conception, la mise au point et la mise à l'essai de produits ou procédés nouveaux.

b. implantation - contribuer aux frais d'établissement de nouvelles installations de production. Les projets admissibles incluant les études et l'établissement d'usines.

c. modernisation/expansion - accroître la productivité industrielle en améliorant, en modernisant et en agrandissant les installations de fabrication et de transformation. Les projets admissibles incluent les études, la modernisation, l'agrandissement des installations et la mise en place de dispositifs micro-électroniques.

d. commercialisation - aider à définir, à développer et à exploiter de nouveaux débouchés commerciaux, au Canada et à l'étranger, et améliorer la compétitivité sur les marchés existants. Les projets admissibles incluent les études et les activités d'organismes sans but lucratif qui ont pour objet d'accroître la commercialisation de produits ou de services.

Au moment de traiter les demandes d'aide en vertu du PDIR, le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) insiste sur :

a. l'apport au développement industriel - aucune aide ne sera accordée à moins qu'elle ne soit essentielle à la réalisation du projet, du moins pour ce qui est de son emplacement, de son envergure ou de son à-propos.

b. la viabilité commerciale - le projet doit être réputé viable commercialement et comporter des risques raisonnables, et les personnes qui l'entreprennent doivent être solvables.

c. les avantages économiques importants pour le Canada - le projet et l'exploitation des résultats du projet doivent présenter des avantages économiques importants pour le Canada.

Pour faire en sorte que le soutien apporté en vertu du PDIR tienne compte des disparités économiques régionales, différents genres et niveaux d'aide sont offerts selon la région. Ces dernières, suivant la définition des divisions de recensement, ont été classées en quatre groupes ou niveaux en fonction d'un indice de développement, le niveau I comprenant les régions les plus développées. L'indice de développement attribue à chaque division de recensement un rang fondé sur les niveaux antérieurs d'emploi et de revenu de la division ainsi que sur la capacité d'imposition de la province où elle est située.

Le tableau suivant donne le niveau maximal de l'aide accordée pour chaque élément du PDIR. Ce programme est assorti d'une disposition selon laquelle le montant global de l'aide fournie par les administrations fédérale, provinciales et municipales, y compris les crédits d'impôt à l'investissement, ne peut excéder 90 % des coûts du projet.

Élément	Aide maximale accordée selon le niveau (pourcentage des coûts admissibles du projet)				
	I	I spécial	II	III	IV
a. Innovation	33.3	33.3	40	50	50
b. Implantation					
a) Études	S/O	30	30	37.5	37.5
b) Établissement d'usines	S/O	17.5	17.5	25	30
c. Modernisation/Expansion					
a) Études	S/O	30	30	37.5	37.5
b) Modernisation/ Expansion	S/O	17.5	17.5	25	25
c) Micro-électronique	S/O	30	30	37.5	37.5
d. Commercialisation					
a) Organismes sans but lucratif	45	45	45	45	45
b) Études	25	25	30	37.5	37.5

S/O - sans objet

BÉNÉFICIAIRES

Les entreprises de fabrication et de transformation recevant de l'aide en vertu du PDIR. Pour les neuf premiers mois de l'année financière 1985, les fonds distribués dans le cadre du PDIR se répartissaient comme suit :

Région	Offres	Pourcentage	Financement (millions $)	Pourcentage
Atlantique	243	20	53.8	14
Québec	458	37	102.0	27
Ontario	291	23	178.3	48
Prairies	159	13	21.9	6
C.-B. et Territoires	86	7	19.4	5
	1,237	100	375.4	100

C'est aux petites entreprises qu'a été fait le plus grand nombre d'offres, mais ce sont les moyennes et grandes entreprises qui ont reçu les parts les plus importantes des fonds du programme.

Entreprises ayant un chiffre d'affaires	Offres (pourcentage)	Financement (pourcentage)
Inférieur à 2 millions $	56	18
Entre 2 et 10 millions $	28	16
Entre 10 et 100 millions $	13	47
Supérieur à 100 millions $	3	19
	100	100

Au cours des neuf premiers mois de l'année financière 1985, les offres faites dans le cadre du PDIR, pour chaque élément du programme se répartissaient comme suit :

Élément	Offres (pourcentage)	Financement (pourcentage)
Innovation	19	17
Implantation	15	16
Modernisation/expansion	55	59
Commercialisation	3	1
Éléments n'étant plus admissibles à une aide en vertu du PDIR	8	7
	100	100

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements	17.6	17.6	17.6	17.6	17.6
F & E	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4
Total	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0
Contributions	203.0	230.0	350.0	350.0	350.0
A.-P.	439	439	439	439	439

OBSERVATIONS

Des modifications importantes ont été apportées au PDIR en novembre 1984. Les éléments "climat d'expansion industrielle" et "restructuration" ont été supprimés. L'aide accordée en vertu de l'élément le plus important, "modernisation/expansion", a été restreinte aux projets réalisés dans les régions des niveaux II, III et IV; les projets touristiques et les sociétés d'État ne sont plus admissibles à l'aide accordée, et la contribution financière maximale a été ramenée au niveau indiqué au paragraphe précédent. Pour accélérer le traitement des demandes venant des petites entreprises, source de problèmes jusqu'en novembre 1984, les projets admissibles mettant en cause des contributions inférieures à 100,000 $ bénéficieront automatiquement des nouvelles contributions maximales lorsqu'il aura été satisfait aux critères de viabilité, d'apport au développement industriel et d'avantages économiques pour le Canada. Pour 72 % des projets du PDIR, les contributions sont inférieures à 100,000 $. Les modifications susmentionnées devraient avoir pour effet de réduire les dépenses prévues de 175 millions de dollars par année. Ces changements ont été apportés en réponse à certaines préoccupations exprimées au sujet du PDIR, lesquelles avaient trait au rôle des subventions par rapport à l'ensemble des stimulants offerts aux entreprises, au caractère discrétionnaire du programme, à la lenteur du traitement des demandes et à l'efficacité du classement des régions par niveau.

Le PDIR vise des objectifs de développement tant industriel que régional. Malheureusement, l'efficacité économique nationale ne va pas nécessairement de pair avec l'équilibre entre les régions et, depuis le début, le programme a souffert de ces objectifs contradictoires. Par

exemple, s'il est vrai que l'agrandissement d'une usine peut être avantageux pour la région où elle est située, il risque aussi d'accroître la capacité d'une industrie qui, dans son ensemble, souffre d'une capacité excédentaire. Quoi qu'il en soit, un système par niveaux a été établi pour que toutes les régions du Canada puissent tirer avantage du programme et, en fait, pour que les deux ensembles d'objectifs puissent être atteints. Le système par niveaux a toutefois suscité de graves inquiétudes en plusieurs endroits car, premièrement, il est fondé sur des données statistiques décrivant la situation économique locale d'il y a deux ou trois ans et non la situation courante ou à prévoir et, deuxièmement, les limites géographiques ont été fixées à des fins autres qu'industrielles. Il convient de noter qu'au cours des neuf premiers mois de l'année financière 1985, 53 % des fonds du PDIR ont été versés à des entreprises situées dans des régions du niveau I. Les modifications apportées en novembre 1984 ne visaient pas les préoccupations exprimées au sujet du système de niveaux, mais le MEIR procède actuellement à l'examen de ce dernier.

Le PDIR est le principal programme de subventions de l'administration fédérale pour le développement régional et industriel. Les stimulants fiscaux constituent l'autre grand volet du programme gouvernemental d'aide à l'industrie. Il a toujours été et il continuera sans doute d'être difficile d'établir la ligne de démarcation entre les stimulants fiscaux et les subventions directes. Les avantages relatifs des stimulants fiscaux et des subventions ont été abondamment étudiés. Qu'il suffise de dire ici que les stimulants fiscaux sont habituellement non discrétionnaires et qu'en conséquence, du point de vue des bénéficiaires, ils sont certains. Ils exigent moins de formules à remplir, les règles qui les régissent sont connues à l'avance et ils ont une portée nationale. Les programmes de subventions ont tendance à s'adresser à des populations précises et comportent habituellement pour le demandeur un plus grand nombre d'exigences et des coûts plus élevés. Par contre, les avantages tirés des stimulants fiscaux sont fonction, principalement, du revenu imposable et non de la nécessité ni de l'apport au développement industriel d'un projet. Les programmes de subventions fournissent des stimulants quand les stimulants fiscaux sont sans objet ou trop peu attrayants. C'est aux entreprises rentables, en général les grandes entreprises des régions les plus industrialisées du pays, que profitent les stimulants fiscaux. Bien que ces entreprises tirent avantage également des subventions, celles-ci, et non les

stimulants fiscaux, sont mieux adaptées aux petites entreprises moins rentables des régions moins développées du pays.

On envisage actuellement de transférer la responsabilité d'une bonne partie du PDIR aux gouvernements provinciaux, pour ainsi améliorer la prestation du PDIR auprès des petites et moyennes entreprises, rendre le programme plus sensible aux besoins des régions et favoriser la rationalisation des stimulants directs offerts par les gouvernements fédéral et provinciaux. On songe à remplacer les éléments "implantation" et "modernisation/expansion" du PDIR par des programmes définis dans les nouvelles ententes auxiliaires, lorsqu'il s'agirait de dossiers mettant en cause un montant inférieur à un certain niveau de contribution donné, par exemple 250,000 $, 500,000 $ ou 1 million de dollars. La structure par niveaux actuellement en vigueur ne serait pas imposée dans le cadre d'une telle entente, mais dans chaque entente auxiliaire les zones économiques pourraient être déterminées de sorte que les avantages soient canalisés vers les régions moins développées. En vertu d'une entente auxiliaire, un comité de gestion fédéral-provincial surveillerait le déroulement des opérations du programme afin de s'assurer que les politiques et procédures convenues sont respectées. Pour les contributions supérieures au seuil fixé, le PDIR continuerait de fournir un soutien aux projets d'immobilisation et d'innovation, quelle qu'en soit la taille.

ANALYSE

Pendant une bonne partie de la dernière décennie, les stimulants à l'investissement inclus dans le régime fiscal ont été étendus, mais n'ont pas entraîné de réduction correspondante des programmes de stimulation directe, c'est-à-dire de subventions. Les modifications apportées au PDIR en novembre 1984 sont par conséquent perçues comme un pas dans la bonne direction. Reste encore à déterminer si d'autres coupures doivent être faites dans le PDIR. Il convient toutefois auparavant d'établir le fondement de la discussion. Les membres du Groupe d'étude ont exprimé deux points de vue divergents sur cette question. Un groupe, composé de représentants des secteurs public et privé, soutenait que les programmes de subventions tels que le PDIR ne sont pas nécessaires puisqu'ils ne servent qu'à perturber les forces normales du marché et qu'en conséquence, ils nuisent à l'efficacité de la structure industrielle.

D'autres membres du Groupe estimaient que si une entreprise peut profiter pleinement des dispositions ou des déductions fiscales, elle n'a généralement pas besoin d'autres subventions, bien que celles-ci puissent être justifiées dans certains cas. Cette position donne à penser que les stimulants au développement régional prévus dans le régime fiscal doivent être maintenus. Toutefois, le Groupe admet que les entreprises ne tirent pas toutes pleinement avantage des déductions prévues dans le régime fiscal et que le programme de subventions peut donc être nécessaire pour prendre la relève lorsque le régime fiscal n'est pas très utile, par exemple lorsqu'il s'agit de régions moins développées ou de petites entreprises. Reste maintenant à déterminer quel genre d'activité ouvrirait droit à des subventions et quel en serait le montant.

À l'élément innovation du PDIR a été intégrée une grande partie de l'ancien Programme d'expansion des entreprises. Même s'il y a eu une intégration poussée des programmes de subventions à la recherche-développement au moment de la création du PDIR, il existe encore deux autres grands programmes, le PARI et le PPIL du CNR, qui offrent l'un et l'autre des subventions de R.-D. au sein de l'administration fédérale. Il devrait être possible de combiner l'élément innovation du PDIR avec les programmes du CNR pour former un seul programme de subventions directes à la recherche-développement, comme il a été proposé dans les remarques relatives au PARI et au PPIL. Le CNR pourrait être le principal responsable de ce programme fusionné. Toutefois, étant donné que les facteurs commerciaux prennent le pas sur les facteurs techniques ou technologiques à mesure que le projet prend de l'envergure, il serait préférable de fixer une limite maximale au montant de l'aide pouvant être accordée en vertu de ce programme fusionné. Les provinces n'ont pas toutes, comme le CNR, les compétences nécessaires pour évaluer les facteurs techniques et technologiques, facteurs qui sont déterminants pour le succès des projets de R.-D. En conséquence, il serait préférable d'exclure de toute proposition visant à transférer le PDIR aux provinces l'élément innovation du PDIR.

L'élément commercialisation du PDIR concerne les efforts déployés dans ce domaine au Canada. Jusqu'en novembre 1984, les subventions versées au titre de cet élément allaient principalement aux entreprises touristiques. Ces dernières ne sont plus admissibles à l'aide du PDIR. Le programme coopératif d'expansion des

marchés outre-mer (PCEMO) constitue l'autre grand volet de cet élément. Ce programme a d'ailleurs fait l'objet d'une évaluation distincte et d'une évaluation dans le cadre de l'examen global des programmes d'aide à la commercialisation. Bien qu'il soit proposé de maintenir le PCEMO, il y lieu de se demander si l'élément commercialisation du PDIR devrait être conservé dans sa forme actuelle. Il est vrai qu'il n'en est pas fait mention dans le processus de délégation proposé, mais l'élément commercialisation pourrait être inclus dans des ententes auxiliaires avec les provinces ou supprimé sans conséquence grave. Dans ce dernier cas, des ententes auxiliaires spéciales pourraient tenir compte du PCEMO.

Afin d'inciter les entreprises à s'établir au Canada et d'accroître la productivité et la compétitivité des entreprises existantes, il serait nécessaire de maintenir le soutien accordé aux projets d'implantation ou de modernisation et d'expansion. Chaque fois qu'une entreprise peut tirer pleinement avantage des stimulants à l'investissement que comporte le régime fiscal, ces stimulants devraient en général suffire. Des exceptions pourraient être faites pour les entreprises à caractère international, et d'autres stimulants pourraient être requis pour attirer de telles entreprises au Canada. Ces autres stimulants devraient normalement être aussi intéressants que ceux offerts dans d'autres pays industrialisés. En outre, comme ce ne sont pas toutes les entreprises qui tirent pleinement avantage des dispositions fiscales, des stimulants additionnels pourraient être nécessaires pour suppléer au régime fiscal. Somme toute, il est nécessaire d'avoir un programme de subventions comme le PDIR pour assurer un soutien direct aux projets d'implantation ou de modernisation et d'expansion.

Si un programme de subventions a pour but de suppléer au régime fiscal afin d'assurer des avantages aux entreprises qui ne profitent pas pleinement des dispositions fiscales, une autre solution serait alors de modifier le régime fiscal de manière que <u>toutes</u> les entreprises puissent bénéficier davantage des dispositions fiscales plutôt que de recourir à un programme discrétionnaire qui joue un rôle de supplément. Le transfert des avantages ou des déductions des entreprises moins rentables aux entreprises plus rentables ou à des particuliers pourrait permettre d'atteindre cet objectif. Toutefois, le coût de la mise en oeuvre de telles modifications pourrait être exorbitant,

comme l'a récemment prouvé le mécanisme du crédit d'impôt au titre de la recherche scientifique.

Même si le PDIR a pour rôle de suppléer au système fiscal, il ne fait aucun doute que, dans bien des cas, les entreprises reçoivent des subventions et tirent tous les avantages possibles du système fiscal pour un même projet d'investissement. Il faudrait trouver moyen d'éviter ces situations, à moins que le cumul des subventions et de tous les avantages fiscaux ne soit voulu. Un moyen serait de réduire les avantages fiscaux, par exemple, de déduire des crédits d'impôt accordés pour un projet d'investissement le montant de la subvention reçue pour ce même projet et d'utiliser les montants des subventions de même que les autres crédits d'impôt qui restent pour réduire la valeur des biens en capital avant de calculer la déduction pour amortissement. Une autre exigence pourrait être que la valeur des subventions et des avantages fiscaux ne puisse excéder un certain pourcentage du coût du projet, par exemple 50 %. Les cas où il ne serait pas satisfait à cette exigence pourraient être soumis à l'approbation du ministre.

L'efficacité du programme pourrait être accrue par le transfert aux provinces des dossiers de moindre importance du PDIR dans le but de rationaliser les programmes fédéraux et provinciaux et de rendre le PDIR plus sensible aux besoins des régions. Il faudrait toutefois accorder une importance particulière à la conception globale du programme étant donné que ce dernier, une fois transféré, devra encore pouvoir offrir, dans son ensemble, des avantages différents suivant la région.

OPTIONS

Comme il a déjà été mentionné, le Groupe d'étude était partagé sur la nécessité des programmes de subventions. Si le gouvernement juge un programme comme le PDIR nécessaire, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail qu'il envisage l'ensemble de mesures suivant :

i. Que tous les projets admissibles au PDIR, sauf les projets d'innovation qui font appel à une contribution de l'État jusqu'à concurrence d'un niveau maximal prédéterminé, soient transférés aux provinces suivant les dispositions de l'entente auxiliaire pertinente. Le montant maximal de la contribution pour la partie transférée du PDIR devra être négocié avec les provinces. La part de

chacune des ententes auxiliaires prise en charge par le gouvernement fédéral devra, au total, être inférieure aux dépenses engagées au titre de la fraction transférée dans le cadre du PDIR durant l'année financière 1984-1985, exception faite des dépenses relatives aux régions de niveau I.

ii. Que l'élément innovation du PDIR soit fusionné avec les programmes PARI et PPIL du CNR et que, pour ce nouveau programme combiné, les contributions maximales et le processus simplifié de demande et de détermination de l'admissibilité soient semblables à ceux instaurés en novembre 1984 pour les dossiers de moindre importance du PDIR. Il reviendrait au MEIR et au CNR de négocier les contributions maximales pour le programme fusionné.

iii. Que tous les autres projets actuellement admissibles au PDIR soient pris en considération dans le cadre d'un nouveau programme de grands projets du MEIR.

La mise en application de cet ensemble de mesures nécessitera des négociations multilatérales avec les provinces ainsi que des modifications à la loi et au règlement régissant le PDIR. Le budget global de l'ensemble de mesures susmentionnées ne devrait pas dépasser le montant des dépenses actuellement prévues pour le PDIR. De fait, il devrait être possible de réduire ces dépenses puisque le regroupement des programmes en accroîtra l'efficacité.

En outre, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de modifier le traitement des subventions dans les déclarations d'impôt sur le revenu des corporations. Le Groupe d'étude propose que les subventions soient déduites de tous les crédits d'impôt à l'investissement qui pourraient être demandés à l'égard du même projet d'investissement et que la valeur, pour fins d'amortissement, du projet en capital soit calculée après déduction des subventions et de tous les autres crédits d'impôt. Les pages qui suivent illustrent comment les programmes de subventions et de crédits d'impôt à l'investissement pourraient être envisagés simultanément.

TRAITEMENT DES SUBVENTIONS ET DES CRÉDITS D'IMPÔT À L'INVESTISSEMENT DANS LE RÉGIME D'IMPOSITION DU REVENU DES CORPORATIONS

Hypothèses

1.	Coût total du projet	1,000,000 $
2.	Crédit d'impôt à l'investissement (CII)	
	(A) 7 %	
	(B) 20 %	
3.	Subvention reçue	100,000 $
4.	Taux d'imposition réel de la corporation (y compris l'impôt provincial)	50 %

Système actuel

	CII	
	A (7 %)	B (20 %)
Coût total	1,000,000 $	1,000,000 $
CII	(70,000)	(200,000)
Subvention (Remarque)	(100,000)	(100,000)
Coût en capital aux fins d'amortissement	830,000 $	700,000 $

Remarque : À peu près toutes les formes d'aide financière de l'État doivent être déduites lors du calcul du coût en capital de l'actif, ce coût en capital constituant la base d'amortissement du bien. Une exception importante vise actuellement les montants versés en vertu de la Loi de crédits "à l'égard des dépenses pour recherche scientifique engagées pour établir ou soutenir la compétence technologique de l'industrie manufacturière ou autre du Canada".

Observations

Nonobstant la valeur temporelle de l'argent, le coût net après impôt pour l'entreprise, après déduction pour amortissement, est de 415,000 $ pour une subvention de 170,000 $ et de 350,000 $ pour une subvention de 300,000 $. Si aucune aide financière n'est versée, le coût net après impôt est de 500,000 $. Il ne faut pas croire, à cause de l'expression "coût net après impôt", que la possibilité de

demander une déduction pour amortissement constitue une forme d'aide (bien que le programme d'amortissement accéléré constitue effectivement une aide sous forme de report d'impôt). Les charges d'exploitation peuvent être déduites lors du calcul du revenu net (l'amortissement est d'ailleurs une de ces charges).

Calcul du CII après déduction de la subvention

	A	B
Coût total	1,000,000 $	1,000,000 $
Subvention	(100,000)	(100,000)
	900,000	900,000
CII	(63,000)	(180,000)
Coût en capital pour fins d'amortissement	837,000 $	720,000 $

OBSERVATIONS

En faisant encore abstraction de la valeur temporelle de l'argent, le coût net après impôt est de 418,500 $ pour une subvention de 163,000 $ et de 360,000 $ pour une subvention de 280,000 $.

Subvention déduite du coût en capital et du CII

	A	B
Coût total	1,000,000 $	1,000,000 $
CII	70,000	200,000
Moins subvention	(100,000)	(100,000)
CII disponible	AUCUN	(100,000)
Subvention	(100,000)	(100,000)
Coût en capital pour fins d'amortissement	900,000 $	800,000 $

OBSERVATIONS

a. Dans le premier cas, le coût net après impôt pour l'entreprise est de 450,000 $ après déduction de la subvention de 100,000 $. Dans le deuxième cas, après déduction de l'aide de 200,000 $, le coût net après impôt est de 400,000 $.

b. L'objectif serait d'éliminer toute possibilité de chevauchement des subventions et des CII.

c. L'entreprise qui reçoit une subvention parce qu'elle n'est pas en mesure d'utiliser immédiatement un CII (temporairement non imposable) ne pourrait pas, en fin de compte, bénéficier du CII lorsqu'elle recouvrerait une faculté contributive.

d. Une entreprise ayant une faculté contributive se verrait octroyer une subvention uniquement dans les cas où le projet justifie sans équivoque une aide supérieure à celle du CII. Dans ces cas, le montant de la subvention représenterait la totalité de l'aide financière (en faisant abstraction de la réduction effective de l'aide attribuable au fait que la subvention réduit également le coût en capital du bien connexe).

Le tableau suivant illustre l'incidence des différents traitements des CII et des subventions lorsqu'un crédit d'impôt de 20 % s'applique et que l'entreprise reçoit une subvention de 100,000 $.

	Système actuel		CII calculé après déduction de la subvention	Subvention déduite du coût en capital et du CII
	Sans subvention	Avec subvention		
Coût global du projet	1,000,000 $	1,000,000 $	1,000,000 $	1,000,000 $
Coût en capital aux fins d'amortissement	800,000	700,000	720,000	800,000
Coût net après impôt	400,000	350,000	360,000	400,000

PROGRAMME DE PRODUCTIVITÉ DE L'INDUSTRIE DU MATÉRIEL DE DÉFENSE (PPIMD) (Expansion industrielle régionale)

OBJECTIF

Le PPIMD a pour principal objectif de stimuler la croissance économique en favorisant l'exportation de matériel de défense et de produits connexes. Ses autres objectifs sont de créer une base industrielle de défense et de développer et maintenir une capacité technique de défense. Le PPIMD assure aux entreprises canadiennes le soutien nécessaire pour leur permettre de demeurer raisonnablement concurrentielles à long terme tout en se taillant une place sur les marchés extérieurs et en soutenant la concurrence des entreprises subventionnées par les gouvernements étrangers.

DOCUMENT HABILITANT

Le PPIMD a été instauré en 1959 lorsque l'Accord canado-américain de partage de la production du matériel de défense est entré en vigueur. Le Programme de productivité tel qu'on le connaît a été établi, en grande partie, en 1968.

ADMISSIBILITÉ

Une entreprise peut présenter une demande d'aide dans le cadre du PPIMD si :

a. elle a été constituée en corporation au Canada et possède suffisamment de capacités techniques dans le secteur de la défense pour exporter du matériel de défense et des produits connexes;

b. le projet est réalisé en grande partie au Canada;

c. elle possède les capacités voulues pour réaliser le projet proposé;

d. le projet aura une incidence marquée sur le chiffre d'affaires actuel et futur de l'entreprise (habituellement, les petits projets émanant de grandes entreprises ne sont pas admissibles);

e. le projet vise à promouvoir l'exportation de matériel de défense et de produits connexes.

Les entreprises non constituées en corporations peuvent présenter des projets de recherche-développement et d'études de marché axés sur les exportations si elles satisfont aux critères b, c et e ci-dessus.

DESCRIPTION

Quatre formes d'aide sont disponibles en vertu du PPIMD :

a. aide à la recherche-développement - contributions pour les coûts admissibles de recherche-développement pour les produits liés à la défense;

b. aide à l'établissement de fournisseurs - contributions pour l'établissement d'une entreprise canadienne à titre de fournisseur autorisé de matériel de défense;

c. aide à l'investissement - contributions pour la réalisation de travaux de modernisation, pour l'acquisition de matériel de production moderne ayant pour objet d'améliorer la capacité de fabrication de matériel de défense;

d. aide à la conduite d'études de marché - contributions pour la réalisation d'études de marché en vue d'établir les spécifications et les caractéristiques du matériel de défense ou de déterminer les caractéristiques du marché.

Sur le plan financier, les principaux éléments du PPIMD sont la recherche-développement et l'établissement de fournisseurs; le programme est de plus en plus axé sur la R.-D.

Les critères d'évaluation généraux suivants s'appliquent à toutes les formes d'aide : apport différentiel, viabilité commerciale et avantages économiques importants pour le Canada. En outre, il doit être établi qu'il existe une demande pour le produit sur les marchés d'exportation et que le requérant peut répondre à la demande. Il sera tenu compte du niveau d'aide que les gouvernements étrangers offrent au demandeur ou à ses concurrents.

C'est au ministre qu'il incombe d'approuver les projets pour lesquels un montant de moins de 10 millions de dollars et une participation de 50 % sont sollicités de l'État. Les contributions de l'État qui excèdent 50 % ou dépassent 10 millions de dollars nécessitent l'approbation du Conseil du Trésor et celles de 20 millions et plus, l'approbation du Cabinet.

BÉNÉFICIAIRES

Ce sont les grandes sociétés multinationales qui sont les principales bénéficiaires du PPIMD. En 1984-1985, le budget global du PPIMD était de 168.9 millions de dollars, de sorte qu'une partie des engagements de 197.8 millions de dollars indiqués ci-dessous sera probablement prélevée sur le budget du PDIR. Il a été établi que la répartition des bénéficiaires par région et par élément, en 1984-1985, avait été la suivante :

Élément du PPIMD	Engagement par province en 84-85 (millions $)						
	N.-É.	Qué.	Ont.	Man.	Alb.	C.-B.	Total
Recherche-développement	0.1	66.4	22.7	0	1.2	4.8	95.2
Établissement de fournisseurs	0.1	52.2	14.8	1.1	0	0.1	68.3
Aide à l'investissement	0.1	11.6	19.8	0.8	0.3	1.6	34.2
Études de marché	0	0.1	0	0	0	0	0.1
TOTAL	0.3	130.3	57.3	1.9	1.5	6.5	197.8

Le financement de nombreux projets bénéficiant du PPIMD est échelonné sur plusieurs années financières. Presque tous les projets en cours ont été entrepris depuis 1981, la plupart d'entre eux ayant commencé en 1983 ou 1984.

Beaucoup d'entreprises bénéficiaires ont reçu de l'aide au titre de plus d'un élément du PPIMD. Quelque 143 entreprises reçoivent actuellement de l'aide dans le cadre de l'ensemble du PPIMD; au moins 38 reçoivent de l'aide en vertu de plus d'un élément du programme. Le financement par élément se répartit comme suit :

Élément	Montant engagé (millions $) plus les sommes versées pour des projets en cours en janvier 1985	Nombre d'entreprises	Nombre de projets
R.-D.	1,658.8	11	94
Établissement de fournisseurs	344.8	58	114
Aide à l'investissement	181.8	112	156

DÉPENSES (millions $)

	82-83 (total des engagements)	83-84 (nouveaux engagements)
Recherche-développement	213.4	75.8
Aide à l'investissement	95.4	18.7
Établissement de fournisseurs	116.3	49.7
Études de marché	0.3	-
Autres (L30)	4.1	-
TOTAL-PPIMD	429.5	144.2
A.-P. (nombre approximatif; MEIR seulement)		
R.-D.		24
Autres		24
TOTAL-PPIMD		48

ANALYSE

Pour ce qui est du matériel de défense, la situation diffère un peu de celle de la plupart des autres produits exportables en ce sens que les biens désignés de sécurité nationale (composantes de défense) ne sont pas assujettis aux restrictions du GATT relatives aux subventions versées aux producteurs par un gouvernement. Étant donné le très

haut niveau d'aide qu'accordent nos principaux partenaires commerciaux aux industries de défense, l'existence de nos accords internationaux en matière de défense, l'opportunité, sur le plan économique et politique, de conserver une industrie de défense, et les avantages technologiques qui découlent de la production de matériel de défense, il est nécessaire de continuer à assurer à l'industrie du matériel de défense du Canada une aide semblable à celle qu'offre le PPIMD.

Une évaluation du PPIMD terminée en décembre 1980 a permis de constater que le financement, par le PPIMD, de tous les projets subventionnés (pouvant ou non constituer un apport différentiel) avait une valeur actuelle nette (VAN) légèrement positive sur le plan social. Du point de vue de l'apport différentiel (si l'on tient compte uniquement des projets qui n'auraient pas été entrepris sans le financement du PPIMD), le programme s'est traduit par une VAN négative de 96.6 millions de dollars ($ de 1969). Le déficit pourrait être considéré comme étant ce qu'il en a coûté pour atteindre les objectifs du programme autres que le développement économique. À cet égard, il faut se rappeler qu'avant 1980 il n'y avait pas, pour le PPIMD, de critère dûment établi touchant l'apport différentiel, et que c'est seulement après l'évaluation que le programme a été officiellement axé sur le développement économique et la prestation d'une aide pour les projets pertinents.

Bien que le PPIMD soit de plus en plus perçu par les gestionnaires de programmes, les vérificateurs et les évaluateurs comme un programme de développement économique (et, partant, un programme qui devrait encourager et soutenir financièrement des projets visant ce but), l'utilité de ce programme est plus évidente lorsqu'il est évalué en fonction de ses objectifs initiaux, qui étaient de soutenir et de subventionner l'industrie du matériel de défense. Pour des raisons logiques mais qui n'ont rien à voir avec l'économie, les ministres ont décidé que le Canada devait conserver une capacité de production de matériel de défense. Comme les industries du matériel de défense des États-Unis et de nos principaux partenaires commerciaux sont fortement subventionnées (directement et indirectement), il s'ensuit que le Canada doit être en mesure de survivre sur le plan économique. Cet argument n'a pas un caractère économique; si le développement économique est le principal objectif, il n'est pas logique de subventionner indéfiniment une industrie qui n'offre pas et dont on ne peut attendre un avantage comparatif.

À l'heure actuelle, les subventions du PPIMD à l'industrie, les acquisitions de l'État en général, les acquisitions du MDN et le soutien au développement technologique ne sont pas intégrés dans une politique de défense cohérente et complémentaire.

Il est certain que l'aide du PPIMD à la recherche-développement chevauche d'autres formes d'aide offertes par l'État dans ce domaine ou s'y apparente. Par exemple, une bonne partie des fonds du PPIMD et du PDIR servent à financer la recherche-développement en électronique. En effet, du 1er avril au 24 décembre 1984, les entreprises de produits électroniques ont reçu une aide de 29.9 millions de dollars pour la R.-D. alors que, pendant la même période, 15.3 millions de dollars étaient versés aux mêmes fins et aux mêmes genres d'entreprises dans le cadre du PPIMD. Le chevauchement de ces deux programmes est également manifeste en ce qui concerne la R.-D. dans le domaine de la fabrication et du matériel de transport. En outre, il peut y avoir un certain chevauchement entre l'élément R.-D. et les autres éléments du PPIMD. Cela est également vrai en ce qui concerne le PDIR et d'autres programmes d'aide à la R.-D.

Le PPIMD a manifestement contribué à la survie de l'industrie du matériel de défense au Canada. Si le gouvernement souhaite conserver cette industrie, un financement comme celui du PPIMD sera nécessaire. Le défi consiste à fournir le moins possible d'aide financière tout en veillant à ce que l'industrie survive; cela suppose deux conditions. L'industrie du matériel de défense doit être concentrée dans les secteurs où elle est la plus rentable et l'aide ne doit pas dépasser le niveau nécessaire pour assurer la survie de l'industrie. L'efficacité, du point de vue de la production, des entreprises canadiennes de matériel de défense reposera vraisemblablement, d'une part, sur la concurrence qui s'exerce sur les marchés d'exportation et qui a tendance à favoriser les producteurs étrangers et, d'autre part, sur la concurrence qu'elles feront aux entreprises étrangères bénéficiant de subventions plus considérables.

Si l'on tient compte uniquement du critère de développement économique, le niveau de financement de programmes comme le PPIMD devrait sans doute être réduit.

OPTIONS

Le Groupe d'étude est d'avis que si le PPIMD est considéré comme un programme de soutien à l'intention d'une industrie donnée qui, à certains égards, n'a pas un caractère économique, plutôt que comme un outil de développement économique en général, il devrait être maintenu à titre de programme de subventions discrétionnaires plutôt qu'à titre de dépense fiscale ou de stimulant. Le critère relatif à l'exportation devrait être supprimé.

Comme une bonne partie des fonds du PPIMD est versée à un nombre relativement peu élevé d'entreprises qui bénéficient donc de contributions importantes, des protocoles d'ententes avec les entreprises au sujet des contributions constitueraient probablement une option intéressante pour la majeure partie de l'aide actuellement fournie dans le cadre de ce programme. Les dossiers importants du PPIMD et du PDIR sont traités sensiblement de la même façon. En confiant aux gouvernements provinciaux les petits dossiers du PDIR et en répartissant les gros dossiers du PDIR et du PPIMD entre deux volets d'un fonds de grands projets, on ne ferait qu'officialiser le processus déjà en place.

PROGRAMME DE REMISE DE DROITS SUR LA MACHINERIE
(Expansion industrielle régionale)

OBJECTIF

Accroître l'efficacité de l'industrie canadienne en permettant aux utilisateurs d'acquérir, au coût le moins élevé possible, des machines qui ne peuvent être fabriquées au Canada tout en assurant aux fabricants canadiens de machines une protection tarifaire à l'égard du matériel qu'ils produisent.

Se conformer aux ententes en matière de réduction des tarifs conclues avec les partenaires commerciaux dans le cadre du GATT.

DOCUMENTS HABILITANTS

Tarif des douanes, Loi sur le MEIR, Loi sur l'administration financière

DESCRIPTION

Le Programme sur la machinerie a été adopté en 1968 au cours des négociations commerciales du Kennedy Round. En vertu du présent accord GATT, le Canada s'est engagé à veiller à ce que l'incidence moyenne des droits (après avoir tenu compte de la remise de droits) sur toutes les importations des groupes de produits classés sous les numéros tarifaires 42700-1, 42701-1, 42761-1 et 42762-1 avant le 1er janvier 1980 et provenant des pays bénéficiant du tarif de la nation la plus favorisée (NPF) n'excède pas 5.25 % ad valorem pour toute année civile après 1986. Grâce au Programme sur la machinerie, le Canada peut se conformer à cet engagement en remettant des droits pour les articles non fabriqués au Canada tout en imposant des droits de l'ordre de 10 % sur les articles qui sont ou qui pourraient être produits au pays. Le taux du tarif de la nation la plus favorisée pour la principale catégorie d'articles de machinerie visés par le programme est actuellement de 10.7 %; ce taux doit être ramené à 9.2 % d'ici à 1987.

Le Programme sur la machinerie vise entre autres les articles suivants : machines pour travailler le métal et le bois, matériel de construction et de manutention des matériaux, pompes, appareils hydrauliques et machines spéciales pour les industries des pâtes et papiers, du

plastique et des services. On envisage en outre des remises sur les machines, le matériel et les outils de production servant à fabriquer les pièces d'automobiles. Les intéressés peuvent obtenir des renseignements concernant les articles visés par le programme en s'adressant aux bureaux du ministère du Revenu national, Douanes et Accise, partout au Canada.

Sur réception des demandes de remise de droits, le ministère du Revenu national détermine si les produits sont classés sous les numéros tarifaires visés par le Programme sur la machinerie. Les demandes sont ensuite transmises au Comité consultatif sur les machines et l'outillage (CCMO) pour traitement. Le comité, qui se réunit habituellement une fois la semaine, est un organisme interministériel composé de fonctionnaires du MEIR, des Finances et du Revenu national. Il conseille le ministre de l'Expansion industrielle régionale sur l'admissibilité des machines à une remise des droits. Une telle remise est autorisée par le gouverneur en conseil sur recommandation du ministre. Il faut au moins 90 jours pour traiter une demande. Pour chaque demande présentée, il n'y a aucune remise de droits sur les 500 premiers dollars de la valeur imposable des machines admissibles à une remise.

Le Programme sur la machinerie sert également à informer les fabricants canadiens des possibilités de remplacement des importations et à promouvoir cette activité.

Les statistiques sur le marché sont présentées à l'appendice I.

BÉNÉFICIAIRES

Il y a deux groupes de bénéficiaires : i) les utilisateurs de machines importées autorisés à importer ce matériel en franchise de droits pourvu qu'il ne puisse être fabriqué au Canada et, ii) les fabricants de machines, au nombre d'environ 2,200, qui bénéficient d'une protection tarifaire plus élevée.

Chaque année, quelque 15,000 demandes de remise de droits sont étudiées. Chaque demande peut viser des importations effectuées sur une période maximale de 10 ans. Ces dernières années, les investissements ont, dans l'ensemble, été plutôt faibles, et il en est résulté un nombre de demandes inférieur à la moyenne. Ainsi, en 1983, 10,920 demandes ont été étudiées et des remises de

droits ont été accordées dans 9,261 cas, c'est-à-dire à l'égard de 85 % des demandes.

Chaque année, environ 400,000 entreprises et établissements profitent des dispositions du programme. La répartition géographique des bénéficiaires est la suivante:

Région	Utilisateurs qui importent en franchise des droits	Fabricants canadiens
Atlantique	8 %	2 %
Québec	24 %	20 %
Ontario	35 %	52 %
Prairies	19 %	16 %
Colombie-Britannique	14 %	10 %

Selon le rapport des opérations du CCMO pour 1983, le programme a permis à 22 entreprises d'accroître la gamme de produits de machinerie fabriqués au Canada. Nombre de ces nouvelles activités ont été rendues possibles grâce à des discussions avec des fabricants éventuels; dans d'autres cas, l'aide fournie en vertu du programme a permis à de jeunes entreprises de devenir concurentielles. D'autres opérations sont devenues possibles en accroissant progressivement le contenu canadien, et il y a même eu des cas où des installations complètes de fabrication ont été déménagées au Canada.

DÉPENSES

Près de 350 millions de dollars de droits de douane sont remis chaque année en vertu du Programme sur la machinerie. Toutefois, ce montant, qui devrait augmenter annuellement d'environ 6 % en termes absolus, ne vient pas gonfler l'enveloppe du développement économique. En effet, comme les remises de droits s'apparentent à une réduction générale du tarif ou à une réduction générale de la taxe de vente, elles ne sont pas considérées comme des dépenses directes.

Trente années-personnes de la Direction générale de la machinerie du MEIR sont affectées à l'administration du programme.

OBSERVATIONS

Le programme de remise des droits assure aux fabricants canadiens la meilleure protection tarifaire possible tout en

permettant au Canada de respecter l'engagement qu'il a pris, sur le plan international, d'abaisser le taux global des droits sur les machines visées.

Même si le Canada s'est engagé à réduire l'incidence globale des droits sur les importations NPF de sorte qu'elle n'excède pas 5.25 % après 1986, il a, de fait, déjà dépassé cet objectif par le biais du programme de remise de droits. Selon les calculs, l'incidence était de 3.60 % en 1982, 3.43 % en 1983 et 3.7 % environ en 1984. À mesure que les importations admissibles à la remise de droits augmentent par rapport aux autres importations, et à mesure que les taux NPF diminuent, la pratique actuelle, qui consiste à remettre les droits en entier, permettra au Canada de dépasser largement son objectif qui est de ramener à 5.25 % l'incidence globale des droits sur les machines après 1986.

D'un côté, le MEIR estime que les remises de droits ne font pas partie de l'ensemble des programmes d'aide fédérale, comme le PDIR et les crédits d'impôt. Par conséquent, il ne considère pas les droits remis comme des dépenses. D'un autre côté, il affirme que l'un des objectifs du programme est de réduire les coûts pour les utilisateurs de machines. Il semble qu'il y ait contradiction entre ces deux positions.

Il s'agit essentiellement de déterminer si l'obligation contractée par le Canada est :

1. de veiller à ce que l'incidence moyenne des droits n'excède pas 5.25 % ou

2. de remettre les droits en entier lorsque le produit n'est pas disponible sur le marché national.

Dans le premier cas, la remise complète des droits, qui se traduit par des taux tarifaires moyens inférieurs à 5.25 %, pourrait être considérée comme une mesure visant à diminuer les coûts pour les utilisateurs de machines. Dans ce cas également, la remise des droits devrait être considérée comme un programme d'aide, et les droits "excédentaires" remis devraient être inclus dans les dépenses. Dans le deuxième cas, si la remise intégrale des droits, lorsqu'il n'existe pas de source d'approvisionnement canadienne, satisfait à l'obligation contractée aux termes du GATT, alors le programme ne fournit aucune aide aux utilisateurs de machines importées en franchise des droits et, en soi, ne réduit pas les coûts pour les utilisateurs.

Si le Canada doit jouer les deux rôles (1 et 2), il peut toujours le faire en imposant des droits de douane plus élevés sur les machines qu'il est possible de se procurer auprès de sources intérieures. Vus sous un angle différent, les droits de douane sur les machines peuvent être considérés exclusivement comme une mesure protectionniste et, à ce titre, peuvent justifier la remise intégrale des droits sur les articles non produits au Canada. Si l'on considère les droits de douane comme une source de revenu, alors le taux moyen de 5.25 % fixé comme objectif devient plus pertinent.

Techniquement, c'est-à-dire selon la lettre de l'accord international signé par le Canada, le barème de remise de droits pourrait être repensé de sorte que seulement une fraction des droits serait remise sur les articles importés non disponibles au Canada. La possibilité de remettre une partie des droits serait conforme au rôle exposé en 1 ci-dessus. Une remise partielle des droits permettrait encore au Canada de respecter son engagement quant au taux de 5.25 %; par exemple, la remise de seulement 80 % des droits plutôt que de leur totalité porterait le taux global des droits à environ 5 %. Une telle remise (80 % des droits) se traduirait par des économies d'environ 70 millions de dollars par année.

Même si le changement mentionné plus haut semble techniquement possible, des fonctionnaires ont informé le Groupe d'étude que toute tentative de la part du Canada de ne pas remettre intégralement les droits selon les dispositions du Programme sur la machinerie serait presque certainement considérée comme un manquement à ses obligations aux termes du GATT. Cette position appuie l'énoncé 2 ci-dessus.

On ne saurait dire au juste dans quelle mesure le Programme sur la machinerie favorise la substitution des importations, car celles-ci ont continué de représenter une part importante du marché intérieur, sauf au cours de la récession lorsque le nombre de machines importées a chuté radicalement.

ANALYSE

Si les tarifs sont considérés avant tout comme des sources de revenu et qu'en vertu du Programme sur la machinerie, le Canada remet plus de droits qu'il n'est tenu

de le faire, alors la remise des droits "excédentaires" devrait être étudiée en fonction des autres mesures, principalement des mesures fiscales, qui facilitent aussi l'acquisition de machines. Dans ce contexte, ces autres mesures fournissent déjà une aide importante aux utilisateurs de machines et, par conséquent, tout apport supplémentaire par le biais du Programme sur la machinerie est injustifié.

Le nombre de demandes à traiter chaque année, qui se situe actuellement autour de 15,000, leur examen par Revenu Canada, leur présentation au CCMO et enfin le délai de traitement minimal de 90 jours, sont autant de facteurs qui laissent supposer qu'il y aurait lieu de restructurer l'administration du programme. Il pourrait être possible de déterminer plus rapidement l'admissibilité des demandeurs et cette tâche pourrait être confiée à Revenu Canada.

Étant donné la tendance à long terme caractérisée par l'accroissement de la pénétration des importations sur le marché intérieur, l'accroissement de l'activité d'exportation chez les producteurs canadiens et la diminution du taux des droits NPF, il semblerait que la principale stratégie consiste à renforcer l'industrie canadienne de la machinerie de façon à lui permettre de s'implanter sur les marchés mondiaux plutôt que d'axer ses efforts sur la substitution des importations.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les modifications suivantes :

1. Supprimer des objectifs du programme la réduction des coûts pour les utilisateurs de machines.

2. Supprimer également des objectifs du programme l'encouragement à la substitution des importations, puisque cette tâche devrait normalement incomber à la Direction générale de la machinerie du MEIR.

3. En réalité, le Programme sur la machinerie devrait avoir pour seul objectif d'assurer le respect de l'engagement du Canada à l'endroit de ses partenaires commerciaux. À cet égard, le programme pourrait être une "mesure

protectionniste" et il faudrait trouver moyen d'en transférer l'administration au MRN. Ce dernier pourrait être en mesure d'établir l'admissibilité spontanée aux remises de droits et, partant, de réduire la période d'attente pour les remises (ainsi que la fréquence des paiements de droits). Cela pourrait se faire en transférant au MRN une partie du personnel affecté au programme. Le ministre de l'Expansion industrielle régionale pourrait également transférer la responsabilité du programme au ministre du Revenu national. Le CCMO pourrait être maintenu, mais chargé d'examiner uniquement les demandes litigieuses de remises de droits.

4. Le ministère des Finances et celui des Affaires extérieures devraient préciser l'obligation du Canada aux termes du GATT dont il a été question précédemment. Si les droits de douane sont une source de revenu et que les droits remis sont excessifs, alors il faudrait confier aux ministères des Affaires extérieures, des Finances et de l'Expansion industrielle régionale le soin d'élaborer un nouveau barème de remises de droits de sorte que l'incidence moyenne des droits se rapproche de l'engagement pris par le Canada envers ses partenaires commerciaux.

Les remises de droits, de l'ordre de 360 millions de dollars par année, ne devraient pas être considérées comme des dépenses. Sous réserve de l'obligation contractée aux termes du GATT, un montant maximal d'environ 70 millions de dollars de droits remis pourrait être considéré comme une dépense, un peu comme le sont les exemptions de taxe de vente. Par conséquent, les allusions à des "dépenses" de l'ordre de 360 millions de dollars devraient être supprimées dans les prochains rapports sur le programme.

PROGRAMME DE REMISE DE DROITS SUR LA MACHINERIE

Statistiques sur le secteur de la machinerie (milliards $)

	1975	1980	1984*
Envois des producteurs			
- Exportations	1.7	3.8	5.1
- Marché int.	3.3	5.9	6.4
TOTAL	5.0	9.7	11.5
Importations	5.5	10.9	11.1
Marché intérieur	8.8	16.8	17.5
Importations et marché intérieur	60%	65%	63%

Programme sur la machinerie (milliards $)

	1975	1980	1984*
Total des importations	5.5	10.9	11.1
Importations visées par le Programme sur la machinerie	2.4	5.2	6.5
- Assujetties aux droits	1.1 (46%)	1.9 (37%)	2.1 (32%)
- Faisant l'objet d'une remise de droits	1.3 (54%)	3.3 (63%)	4.4 (68%)
Droit moyen NPF	6.8%	5.1%	3.7%
Taux NPF affiché	15.0%	14.3%	11.4%

* Estimation (MEIR)

PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL LIÉ AU TRANSPORT DANS L'OUEST

OBJECTIF

Offrir de l'aide aux entreprises des quatre provinces de l'Ouest des secteurs de la fabrication, de la transformation, du conditionnement des aliments et des industries connexes, pour leur permettre de profiter des possibilités qu'offre le Projet d'amélioration du transport dans l'Ouest.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de crédits

DESCRIPTION

Dans le cadre du Projet d'amélioration du transport dans l'Ouest, qui est lié à la Loi sur le transport du grain de l'Ouest (LTGO), le gouvernement fédéral a fourni 75 millions de dollars pour épauler les nouveaux projets de développement industriel dans les quatre provinces de l'Ouest. Cette somme devait être utilisée, en particulier, pour les fins suivantes :

1. soutenir les projets industriels d'approvisionnement des compagnies de chemin de fer et des industries d'exploitation des ressources naturelles, et ceux de transformation des aliments (59.5 millions de dollars);
2. financer des études sur les stratégies de développement industriel à long terme ainsi qu'une étude spéciale sur les produits de signalisation et de communication (2.1 millions de dollars);
3. mener une campagne remarquée de séminaires à l'intention des fournisseurs et de sensibilisation du public au Projet (0.4 million de dollars);
4. financer l'Usine pilote d'amélioration des protéines, huiles et féculents (APHF) et la ferme modèle d'irrigation (13.0 millions de dollars);
5. favoriser le développement de nouvelles installations de production de matériel ferroviaire dans l'Ouest du Canada et veiller, de concert avec le ministère des

Transports, à ce que soient respectées les obligations des compagnies de chemin de fer énoncées au paragraphe 29(3) de la LTGO, c'est-à-dire, s'approvisionner, dans la mesure du possible, chez des fournisseurs canadiens et, plus particulièrement, dans la région où se fait l'investissement.

Le Programme de développement industriel lié au transport dans l'Ouest (PDITO) fournit une aide financière plus considérable que ne le ferait, par ailleurs, le Programme de développement régional industriel (PDRI) dans l'Ouest canadien. Voici une comparaison, en pourcentage, des contributions offertes par ces deux programmes.

Contribution maximale, en pourcentage du coût du projet, par genre de projet

Niveau de la région	Innovation		Modernisation/Expansion		Implantation	
	PDITO	PDRI	PDITO	PDRI	PDITO	PDRI
1	60%	33.3%	25%	Non adm.	25%	Non adm.
2	75%	40%	35%	17.5%	35%	17.5%
3	75%	50%	50%	25%	50%	25%

Non adm. - non admissible
Remarque : Le niveau IV est sans objet pour le PDITO

BÉNÉFICIAIRES

Comme il a fallu beaucoup de temps pour adopter la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, le PDITO n'a été mis en pratique que le 1er mai 1984. En conséquence, nombre de projets qui auraient été admissibles à une aide en vertu de ce programme ont été financés par le PDRI.

En novembre 1984, le MEIR avait reçu 98 demandes d'aide dans le cadre du PDITO. De ce nombre, 23 ont été suivies d'une offre, dont 16 au Manitoba, 5 en Saskatchewan, une en Alberta et une en Colombie-Britannique. On a calculé que la contribution de l'État à ces 23 projets s'est élevée à 3.7 millions de dollars.

Des 23 offres en question, 18 touchaient des régions de niveau I du PDRI, dont 10 des projets d'implantation d'usines. (Les projets d'implantation dans les régions de

niveau I ne sont pas admissibles à une aide en vertu du PDRI.)

DÉPENSES (millions $)

Des 75 millions de dollars réservés au PDITO, 13 ont été virés aux ministères des Affaires extérieures et de l'Agriculture pour la réalisation de projets de démonstration, et 10 millions de dollars ont été affectés à l'Entente auxiliaire sur le développement industriel d'autobus urbains. Le reste des fonds se répartit comme suit :

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Subventions et contributions	--	9.3	9.9	14.2	9.8
Dépenses de fonct.					
Traitements	--	0.2	0.2	0.2	0.2
F & E	--	0.1	0.5	0.4	0.1
TOTAL	--	0.3	0.7	0.6	0.3
A.-P.	--	6	6	6	6

Comme le PDITO a démarré avec un certain retard, la somme de 9.3 millions de dollars prévue pour 1984-1985 ne sera pas déboursée en entier. On prévoit que les montants non utilisés seront reportés aux années ultérieures.

OBSERVATIONS

Au moment de l'élaboration du PDITO, il avait été envisagé qu'aux termes de la LTGO des subventions seraient versées aux agriculteurs et que les taux de transport du grain augmenteraient considérablement. On s'attendait donc à de nouveaux débouchés pour les industries de transformation de l'Ouest et, grâce à l'approvisionnement des compagnies de chemin de fer et des industries d'exploitation des ressources, à de nouvelles perspectives pour les entreprises de l'Ouest, puisque l'adoption de la LTGO devait se traduire par une nette amélioration de l'infrastructure ferroviaire dans cette région. Le PDITO avait donc pour objet de permettre à l'industrie de l'Ouest de tirer pleinement avantage de ces débouchés industriels. Le projet de loi fut longuement débattu et modifié, de sorte qu'en définitive la Loi stipula que les subventions devaient

être versées aux compagnies de chemin de fer. Il s'ensuivit que les augmentations des taux de transport furent moins élevées que prévu, ce qui réduisit les perspectives d'accroissement de l'activité de transformation dans l'Ouest. De plus, les compagnies de chemin de fer ont soutenu que leurs sources d'approvisionnement canadiennes, situées principalement dans le Centre et l'Est du Canada, répondaient à leurs besoins d'expansion dans l'Ouest. Par conséquent, les possibilités d'approvisionnement ferroviaire ont été moins nombreuses qu'on l'avait cru.

Avant novembre 1984, le PDITO offrait à l'industrie les mêmes avantages que le PDRI, sauf que les projets d'implantation d'usines dans les régions de niveau I étaient admissibles au PDITO et non au PDRI et que les contributions maximales pour les projets d'innovation financés par le PDITO étaient légèrement plus élevées que pour les projets financés par le PDRI. En effet, le PDITO faisait double emploi avec le PDRI et était considéré comme servant à accroître le montant de l'aide au développement industriel disponible (prévu au budget) dans les provinces de l'Ouest. Par suite de modifications apportées au PDRI en novembre 1984, les projets de modernisation et d'expansion dans les régions de niveau I, qui jusqu'alors représentaient la plus grande partie de l'activité du PDRI, cessaient d'ouvrir droit à l'aide accordée en vertu de ce programme.

Le nombre de dossiers transférés au PDITO devrait augmenter considérablement par suite des modifications apportées au PDIR, puisque le PDITO remplacera le PDIR pour les régions de niveau I. Cela soulève la question du traitement inéquitable des projets dans les régions de niveau I partout au Canada. En effet, on peut se demander pourquoi les projets d'expansion industrielle des régions de niveau I dans les provinces riches comme l'Alberta et la Saskatchewan devraient être admissibles, tandis que des projets semblables dans d'autres régions de niveau I, par exemple dans celle de Halifax, ne le sont pas. Par ailleurs, certains prétendent que sans le PDITO, l'aide à l'expansion industrielle dans l'Ouest se bornerait à une aide à l'innovation. D'autres font aussi valoir que, dans les provinces des Prairies en particulier, l'activité industrielle est fortement concentrée dans les grandes villes, toutes situées dans des régions de niveau I, et qu'il n'est pas logique du point de vue commercial de recourir à des programmes pour inciter les entreprises à s'établir ou à prendre de l'expansion dans les régions de niveaux II et III. On peut donc dire que, dans ce contexte,

le PDITO est nécessaire, dans la mesure où il sert à contrer les effets de ce qui pourrait être considéré comme une restructuration inappropriée du PDIR en novembre 1984.

Des 23 offres faites jusqu'en novembre 1984, une seule visait un projet lié aux chemins de fer, 15 concernaient des projets de conditionnement des aliments et 7 autres, des projets liés à la fabrication. Vu la compression du PDIR, ce dernier groupe pourrait bien accaparer une part croissante des sommes versées dans le cadre du PDITO. Les perspectives de projets d'approvisionnement ferroviaire sont minces, puisque les fournisseurs de matériel ferroviaire sont déjà bien établis et aptes à remplir les commandes supplémentaires.

Les compagnies de chemin de fer s'opposent à deux des objectifs du programme, à savoir :

a. veiller au respect des obligations des compagnies de chemin de fer en matière d'approvisionnement stipulées au paragraphe 29(3) de la LTGO, et

b. fournir une aide à l'expansion des fournisseurs dans l'Ouest du Canada.

Pour ce qui est de veiller au respect des obligations des compagnies de chemin de fer en matière d'approvisionnement, la loi ne contient aucune disposition obligeant ces compagnies à fournir des renseignements aux responsables du PDITO et ne prévoit aucune pénalité pour le non-respect des obligations. Les compagnies de chemin de fer prétendent qu'elles fournissent déjà suffisamment de renseignements à Transports Canada. En ce qui concerne l'aide accordée aux fournisseurs de l'Ouest par le PDITO, les compagnies de chemin de fer sont d'avis qu'elle n'est pas nécessaire, parce que les entreprises qui en font la demande sont, par définition, peu fiables et que s'approvisionner auprès d'elles entraînerait à la longue des coûts plus élevés. Elles soutiennent également que leurs acquisitions sont déjà à 90 % canadiennes.

Sur le plan des stratégies d'expansion à long terme, une étude de 200,000 $, dont les résultats seront rendus publics sous peu, a été faite sur la signalisation et les communications. Les projets de l'usine pilote APHF et de la ferme modèle d'irrigation se poursuivent, mais sous la responsabilité des ministères des Affaires extérieures et de l'Agriculture, respectivement.

ANALYSE

La portée du PDITO a grandement diminué. Les possibilités de transformation plus poussée ont baissé parce que les taux de transport du grain et les perspectives d'approvisionnement ferroviaire ont été inférieurs aux prévisions. L'orientation du PDITO a donc changé; il n'est plus qu'un programme de remplacement d'un PDIR simplifié.

Il serait également vain de tenter d'atteindre l'objectif du PDITO qui a trait au respect, par les compagnies de chemin de fer, des obligations que leur impose le paragraphe 29(3) de la LTGO, le PDITO ne reposantsur aucune disposition législative en ce sens.

Par le PDITO, le gouvernement fédéral s'est engagé à aider les industries de l'Ouest à tirer pleinement avantage des possibilités d'expansion qui pourraient découler de la LTGO.

OPTIONS

Selon le Groupe d'étude, plusieurs options peuvent être envisagées :

Les perspectives industrielles pour l'approvisionnement des compagnies de chemin de fer ou la transformation plus poussée que pourrait favoriser la LTGO ne se concrétiseront pas comme il avait d'abord été prévu. Le PDITO pourrait donc être abandonné puisque ses objectifs initiaux ne valent plus.

Le PDITO pourrait être maintenu, à condition de modifier sa mission. Si cette option était choisie, il faudrait supprimer des activités du programme la surveillance du respect des obligations qu'impose aux compagnies de chemin de fer le paragraphe 29(3) de la LTGO. Pour réduire l'incidence du remplacement du PDIR simplifié par le PDITO, les subventions de ce dernier pourraient être versées uniquement à l'égard d'activités directement liées à l'approvisionnement ferroviaire et d'activités qui représentent une transformation plus poussée des ressources naturelles de la région, par exemple le conditionnement des aliments. Il devrait être mis fin à l'aide fournie à d'autres activités de fabrication non directement liées à la transformation plus poussée des ressources ou à l'approvisionnement ferroviaire, par exemple à des activitéscomme l'impression, la confection de vêtements, etc. Une aide

financière pour les projets admissibles devrait continuer d'être fournie dans toutes les régions, y compris celles de niveau I. Il faudrait aussi continuer à financer les études sur les stratégies à long terme qui sont valables. Suivant cette option, le financement du PDITO devrait être réduit en fonction des perspectives passablement moindres que suscitera la LTGO.

Le PDITO pourrait être remplacé par des ententes auxiliaires faisant partie d'EDER. Ainsi serait supprimé ce qui pourrait être considéré comme une injustice, c'est-à-dire que les projets d'implantation, de modernisation et d'expansion dans les régions de niveau I de l'Ouest continuent d'être financés, tandis que des projets semblables dans d'autres régions de niveau I du pays sont en général inadmissibles à de l'aide. Les contributions versées par le gouvernement fédéral en vertu des EDER pourraient correspondre à la fraction non engagée de l'affectation de 75 millions de dollars, ou à un montant inférieur.

PROGRAMME D'AIDE AUX CONSTRUCTEURS DE NAVIRES
(Expansion industrielle régionale)

OBJECTIF

Aider l'industrie de la construction navale du Canada.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de crédits

DESCRIPTION

Créé en 1975, le Programme d'aide aux constructeurs de navires a succédé à une série de programmes d'aide à l'industrie de la construction navale qui avaient été mis en vigueur puis supprimés au fil des ans depuis la Seconde Guerre mondiale. Depuis 1961, l'aide à l'industrie a surtout pris la forme de subventions à la production dont le montant versé aux constructeurs correspondait à une proportion donnée du coût des navires.

Au départ, la subvention fournie par le PACN correspondait à 14 % du coût du navire, et il était prévu que ce taux diminuerait de 1 % par année jusqu'à ce qu'il atteigne 8 % en 1981. Nonobstant cette prévision, le taux de la subvention a temporairement été relevé à 20 % en 1977, puis reconduit à cinq occasions. Le taux a par la suite été ramené à 9 % à compter du 30 juin 1980, et le plafond des dépenses annuelles du programme a été fixé à 75 millions de dollars pour chaque année financière de 1981 à 1984.

La subvention à la production est l'un des deux volets du PACN. Le deuxième, la subvention à l'amélioration du rendement (SAR), encourage les investissements en vue de la modernisation des installations et du matériel de construction de navires. Aux termes des dispositions relatives à la SAR, un constructeur acquiert un crédit égal à 3 % du coût approuvé pour les navires d'une taille déterminée, précisée par le règlement. Ces crédits peuvent être accumulés pour ensuite servir à compenser jusqu'à 50 % des investissements approuvés en vue de l'amélioration du rendement.

Entre les années financières 1977 et 1984, l'aide fournie dans le cadre du PACN a totalisé 433 millions de dollars et se situait en moyenne entre 70 et 75 millions de dollars par année de 1980 à 1984.

Le Cabinet a récemment pris des mesures pour mettre fin aux subventions à la production dans le cas des navires dont la livraison doit avoir lieu après le 30 juin 1985.

BÉNÉFICIAIRES

L'industrie de la construction navale et ses ouvriers bénéficient du PACN. On compte 21 chantiers navals dont l'effectif est supérieur à 100 personnes; 90 % des emplois et 92 % de la production de l'industrie navale sont concentrés dans ces chantiers. Il existe en outre une cinquantaine de chantiers de réparation et de construction plus petits. Des 21 grands chantiers, 8 sont intégrés verticalement avec des compagnies de transport maritime, par exemple les sociétés Halco et CSL.

La répartition par région de l'emploi dans les chantiers navals, selon les données de l'association industrielle, était la suivante :

Effectifs des 23 chantiers ayant fourni des données - 1983

Atlantique	2,448	31 %
Québec	1,782	23 %
Ontario	1,504	19 %
Colombie-Britannique	2,061	27 %
	7,795	100 %

On estime que l'ensemble de l'industrie a employé 11,300 personnes en 1983. En 1984, l'effectif avait baissé à environ 9,600 personnes.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

Si l'on tient compte de la décision qui a été prise récemment de mettre un terme aux subventions à la production, les prévisions modifiées des dépenses du programme sont les suivantes:

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Subventions à la production	66.0	25.0	15.0	10.0	---
SAR	11.3	20.0	20.0	20.0	20.0
TOTAL	77.3	45.0	35.0	30.0	20.0
A.-P.	6	6	5	5	5

Le versement des subventions à la production pour les années financières 1986 et 1987 accuse un retard à cause des formalités de présentation et de vérification des demandes.

OBSERVATIONS

La décision relative au PACN, qui a été prise par le Cabinet récemment, n'avait trait qu'à l'élément subvention à la production. Il n'a pas été question de l'élément SAR et, par conséquent, celui-ci est maintenu. Le MEIR prévoit mettre au point, plus tard cette année, une politique modifiée concernant la construction navale.

L'industrie bénéficie non seulement du PACN mais aussi d'un barème tarifaire qui a récemment été renforcé afin d'assurer des droits plus élevés et une extension de la juridiction des douanes canadiennes au large des côtes, c'est-à-dire jusqu'à la limite de 200 milles. Du fait de cette extension, les plates-formes construites à l'étranger et exploitées à l'intérieur de cette limite sont asujetties à un taux de droit de 20 %. Quant au taux fixé pour un navire construit à l'étranger, il est de 25 %.

L'industrie bénéficie en outre de la politique gouvernementale en matière d'acquisitions et du programme d'amortissement accéléré pour les acheteurs de navires construits au Canada. Les acquisitions de l'État, principalement pour le matériel de la défense, de la garde côtière et des traversiers, sont devenus essentiels à la survie de l'industrie. En effet, ils représentent actuellement 2 milliards de dollars de travaux sur les chantiers et d'autres projets gouvernementaux sont en cours de planification.

Même avec les anciennes subventions à la production, les chantiers canadiens de construction navale ne pouvaient soutenir la concurrence internationale. Les prix canadiens sont en général de 25 à 75 % plus élevés que les prix demandés pour les navires de même catégorie par les constructeurs étrangers. Aussi, les acquisitions de l'État, qui se chiffrent dans les milliards de dollars, assurent-elles à l'industrie un apport considérable, de l'ordre de centaines de millions de dollars. De plus, les constructeurs de navires peuvent accumuler des crédits SAR à l'égard de navires construits pour le compte de l'État.

ANALYSE

La décision prise récemment de mettre fin aux subventions à la production tient compte de deux réalités : l'inaptitude des chantiers canadiens à soutenir la concurrence internationale et les perspectives réduites pour les marchés d'exportation et le marché national au large des côtes. La structure tarifaire renforcée devrait assurer une plus grande protection. Par contre, il en résulte une augmentation des coûts pour les sociétés de transport, ce qui les place dans une position désavantageuse par rapport à leurs concurrents.

Les subventions à l'amélioration du rendement, qui peuvent représenter jusqu'à 50 % du coût d'investissement, sont généreuses en comparaison des subventions habituellement consenties à d'autres industries. En outre, l'État, par le biais de ses acquisitions, supporte probablement la presque totalité des autres frais d'investissement assumés par certains constructeurs de navires.

Comme les SAR sont pratiquement accordées d'office (les entreprises qui accumulent des crédits ayant le droit de recevoir des subventions au titre des investissements pour l'amélioration de la productivité), elles ne contribuent pas à rationaliser l'industrie, objectif auquel il a été largement souscrit, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement. De fait, les paiements SAR pourraient gêner la rationalisation de l'industrie.

Il ne faudrait pas revenir sur la décision de mettre un terme aux subventions du PACN. Les solutions suivantes pourraient être envisagées en ce qui concerne l'élément SAR.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de mettre fin à ce programme. Cela permettrait d'éliminer le traitement de faveur dont bénéficient les constructeurs de navires par rapport à d'autres industries, traitement qu'il est difficile de justifier. Pour obtenir des subventions à l'investissement, les constructeurs de navires pourront encore recourir, suivant cette option, à d'autres programmes de subventions comme le PDIR. Dans ce contexte, les chantiers navals engagés dans l'exécution de contrats gouvernementaux pourraient être rendus admissibles au PPIMD.

D'autre part, le montant des subventions à l'amélioration du rendement pourrait être réduit de moitié. Ainsi, l'industrie de la construction navale bénéficierait encore d'un traitement de faveur, par exemple dans les régions de niveau I, mais la disparité serait atténuée. Par ailleurs, pour s'assurer qu'elle se poursuive, l'amélioration du rendement pourrait être une des conditions préalables à l'obtention de contrats de l'État. Cette solution pourrait entraîner une certaine rationalisation de l'industrie, du moins une rationalisation plus poussée qu'à l'heure actuelle. En fait, les acquisitions de l'État détermineront, dans une large mesure, le processus de rationalisation.

OFFICE CANADIEN POUR UN RENOUVEAU INDUSTRIEL

OBJECTIF

Aider à revitaliser les industries du textile, du vêtement, de la chaussure et du tannage, favoriser le renforcement et la diversification de l'économie des régions qui dépendent fortement de ces industries et aider les travailleurs du textile, du vêtement et de la chaussure à s'adapter aux conditions changeantes de ces industries.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de crédits

DESCRIPTION

L'Office canadien pour un renouveau industriel (OCRI) exécute trois programmes correspondant aux objectifs énoncés ci-dessus : le Programme d'aide aux firmes des secteurs visés (PAFSV), le Programme de développement commercial et industriel (PDCI) et le Programme d'adaptation de la main-d'oeuvre (PAM). L'OCRI est dirigé par un conseil d'administration composé, en grande partie, de représentants du secteur privé.

Le PAFSV a pour objet d'aider les entreprises du textile, du vêtement et de la chaussure (TVC) à se restructurer et à se moderniser afin d'améliorer leur compétitivité. Les contributions offertes dans le cadre de ce programme peuvent atteindre jusqu'à 50 % du coût en capital et 75 % des frais de consultation et d'innovation. Les contributions versées en vertu du PAFSV atteignent en moyenne 24 % des coûts du projet. L'aide s'adresse essentiellement aux entreprises bien établies qui offrent de bonnes perspectives d'amélioration de leur position concurrentielle.

Le PDIC est orienté vers les entreprises qui sont situées ou qui désirent s'installer dans les zones spéciales (au nombre de sept : 2 dans l'est de l'Ontario et 5 au Québec) en vue de la réalisation de projets qui permettent d'atteindre l'objectif du programme. La stratégie du programme comporte deux volets : i) effectuer une analyse des opérations et des possibilités des entreprises locales en vue de la formulation de plans d'expansion et ii) concerter les efforts pour attirer des entreprises vers les secteurs mentionnés dans les plans d'expansion établis à

partir d'un volume considérable de données fournies par les représentants locaux. La participation maximale aux coûts des projets est la même que pour le PAFSV. La contribution moyenne est d'environ 30 % des coûts du projet.

Outre les programmes d'aide à l'adaptation habituels de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, le PAM prévoit le versement de subventions salariales, d'allocations de mobilité majorées et d'allocations spéciales au titre de la création d'emplois. Le Groupe d'étude sur les programmes de création d'emplois et de formation ayant passé en revue et évalué cet élément de l'OCRI, ce dernier n'a donc pas été abordé dans le présent document. Il n'y est fait mention que de la solution recommandée par le Groupe d'étude.

BÉNÉFICIAIRES

Les entreprises du textile, du vêtement et de la chaussure subventionnées par l'OCRI ainsi que leurs employés bénéficient du programme. Pour chaque programme, la répartition régionale des sommes engagées au mois d'octobre 1984 (en millions de dollars courants) était la suivante :

	PAFSV	PDIC
Québec	103	63
Ontario	64	7
Autres provinces	17	-
	184	70

Dans le cadre du PAFSV, 212 entreprises ont reçu une offre d'aide de l'OCRI; leurs projets comporteront des investissements atteignant près de 780 millions de dollars. Le secteur du textile a reçu 58 % des contributions du PAFSV, celui du vêtement, 32 % et celui de la chaussure et celui du tannage, 10 %. Pour ce qui est du PDIC, les 240 entreprises qui ont reçu une offre d'aide devraient investir près de 231 millions de dollars. Ces projets d'immobilisations devraient créer 3,324 nouveaux emplois et en préserver 546 autres dans les zones spéciales.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Contributions	37.0	62.9	83.4	62.2	35.0
Dépenses de fonct.					
Traitements	1.9	2.1	2.1	-	-
Autres	0.9	0.9	0.8	-	-
TOTAL	2.8	3.0	2.9	-	-
A.-P.	55	55	55	-	-

OBSERVATIONS

Au printemps de 1984, le budget du PAFSV a été augmenté de 105.7 millions de dollars à cause du nombre plus élevé que prévu d'entreprises des secteurs visés ayant décidé de participer au programme. Pour financer cette augmentation, 13.8 millions de dollars ont été prélevés sur le budget du PDIC et 3.2 millions de dollars, sur le budget de fonctionnement de l'OCRI; 88.7 millions de dollars venaient d'autres sources gouvernementales.

On s'attendait au départ à ce que l'OCRI accorde une égale importance à l'aide aux firmes des secteurs visés et à la diversification de l'économie des collectivités qui dépendent de ces secteurs. Le financement global était censé être réparti également entre les deux activités. Comme il est en général difficile de créer de nouvelles activités manufacturières dans les régions moins développées, les projets du PDIC n'accapareront en fait que 24 % de la totalité des fonds.

L'OCRI reconnaît que sa politique, qui est de choisir et d'aider les entreprises bien établies, aura pour effet d'écarter les entreprises plus faibles. On estime que cela est nécessaire pour rationaliser les industries TVC mais cela, bien sûr, soulève les protestations des entreprises qui se voient obligées de fermer leurs portes.

La date prévue de fermeture de l'OCRI a été reportée, après que ce dernier eut reçu, en 1984, des crédits supplémentaires pour le PAFSV. L'OCRI devrait maintenant cesser ses activités en mars 1986. Quelque 30 millions de dollars du budget du PAFSV n'ayant pas encore été engagés, l'Office est d'avis que ce montant devrait être suffisant pour lui permettre de traiter les demandes jusqu'en

octobre 1985. Pour ce qui est du PDIC, tout le budget a été dépensé. L'OCRI demandera sous peu des fonds supplémentaires de 20 millions de dollars pour ce programme afin de pouvoir traiter les demandes jusqu'en octobre 1985.

Les industries du textile, du vêtement et de la chaussure emploient près de 180,000 travailleurs au Canada. De façon générale, les entreprises canadiennes ne peuvent soutenir la concurrence étrangère, surtout celle des pays où la main-d'oeuvre est bon marché. L'OCRI est un des quatre grands éléments de la politique du Canada touchant les industries TVC. Les trois autres sont les droits de douane, les contingents et les exemptions de la taxe de vente. Les droits de douane et surtout les contingents assurent une protection considérable à l'industrie nationale, mais entraînent des coûts élevés sur le plan économique. On notera toutefois que le Canada n'est pas le seul pays à avoir adopté de telles mesures protectionnistes. En effet, les États-Unis et les pays d'Europe recourent également aux tarifs et aux contingents pour protéger leurs propres entreprises. La création de l'OCRI, en 1981, a ajouté un nouvel élément à la politique relative aux TVC. On espérait qu'au terme de la période de cinq ans se terminant le 31 mars 1986, l'OCRI aurait aidé les entreprises TVC à se moderniser et permis de diversifier l'économie des collectivités qui dépendent d'elles. La création de l'Office avait pour but de réduire la dépendance à l'égard de mesures protectionnistes spéciales, c'est-à-dire de réduire et, éventuellement, de supprimer ces mesures, surtout les contingents.

ANALYSE

Comme toutes les régions spéciales de l'OCRI sont classées au niveau II ou III en vertu du PDIR, les activités du PDIC recoupent entièrement celles du PDIR.

Dans ses contrats avec les entreprises bénéficiaires, l'OCRI a inclus une condition aux termes de laquelle ces dernières doivent s'engager à geler au moins 75 % de leurs bénéfices après impôt pendant une période de contrôle pouvant durer jusqu'à 5 ans. Cette condition devrait être étendue et constituer un élément clé d'autres programmes de subventions qui seraient appliqués selon les circonstances.

En dépit du fait que quelque 300 millions de dollars ont été versés par l'OCRI, on ne peut encore s'attendre à ce que les entreprises TVC soient en mesure de soutenir la

concurrence des importations sans mesures protectionnistes spéciales; les collectivités qui dépendent de ces secteurs ont très peu réduit leur dépendance à l'égard des industries TVC. Malgré l'aide financière de l'OCRI, une entreprise connue a quand même été obligée de fermer ses portes. En fait, les consommateurs qui appuient ces industries ne sont pas plus avantagés qu'autrefois, car les industries TVC dépendent autant de mesures protectionnistes coûteuses, surtout des contingents, qu'au moment de la création de l'OCRI en 1981.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de réduire immédiatement les opérations de l'OCRI de façon qu'aucun autre engagement ne soit pris. Toutes les demandes non encore réglées pourraient être transmises au MEIR qui les étudierait dans le cadre du PDIR. Le MEIR pourrait appliquer les critères habituels d'admissibilité du PDIR lors de l'examen de ces demandes et financer tout nouveau projet à même son budget. Aux termes de cette option, les responsabilités administratives de l'OCRI et ses dossiers pourraient être transférés aussi rapidement que possible aux bureaux régionaux pertinents du MEIR. Les dépenses de l'OCRI seraient réduites des 30 millions de dollars non encore engagés du PAFSV.

Par ailleurs, le mandat de l'OCRI pourrait être maintenu jusqu'à la fermeture de l'Office, prévue pour mars 1986, mais aucun autre fonds ne serait versé à l'OCRI. On pourrait demander à cet organisme d'utiliser les 10 à 15 millions de dollars non engagés du PAFSV pour maintenir le PDIC.

Aux termes des deux options qui précèdent, les activités de l'OCRI concernant l'adaptation de la main-d'oeuvre pourraient être intégrées au programme administré par la CEIC, comme l'a proposé le Groupe d'étude sur la création d'emplois et la formation.

Il sera bientôt temps de revoir toute la politique visant les secteurs du textile et du vêtement, car les accords internationaux relatifs au commerce de ces biens expirent en 1986. Quant au système de contingents pour les importations de chaussures, il doit également être examiné sous peu par le Tribunal antidumping. Si une autre politique sectorielle doit être élaborée, il faudra demander

à l'industrie de commencer à s'adapter à une plus forte concurrence des importations; en d'autres termes, il faudrait commencer à réduire les contingents.

DIRECTIONS GÉNÉRALES DES SECTEURS D'ACTIVITÉ (Expansion industrielle régionale)

OBJECTIF

Promouvoir une expansion régionale équitable des entreprises canadiennes qui peuvent soutenir la concurrence internationale et s'y adapter.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère de l'Expansion industrielle régionale, Loi de crédits

DESCRIPTION

Au ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), les directions générales des secteurs d'activité sont classées en trois groupes : Biens d'équipement et biens industriels, Biens de consommation, services et transformation des richesses naturelles, Tourisme. Les principales activités des directions générales sont les suivantes :

1. établir une base de données concernant leurs secteurs d'activité respectifs, notamment les facteurs nationaux et internationaux qui ont une incidence sur ces secteurs d'activité; acquérir une connaissance approfondie des opérations des grandes entreprises, des nouvelles technologies, des grands projets d'immobilisations et des résultats des études de marché;

2. élaborer des politiques gouvernementales pour chaque secteur d'activité;

3. prendre des mesures pour renforcer la capacité des entreprises touchant la création de produits et de procédés; améliorer la productivité et attirer les investissements étrangers de manière à répondre à des besoins précis;

4. prendre des mesures visant à créer des marchés intérieurs et d'exportation pour les entreprises canadiennes;

5. assurer la prestation des programmes particuliers à chaque secteur, par exemple les programmes d'aide aux constructeurs de navires; fournir une aide à la prestation des programmes du Ministère et d'autres programmes gouvernementaux et se charger de définir, de négocier et de contrôler la participation du gouvernement dans les grands projets industriels.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux bénéficiaires des activités des directions des secteurs d'activité sont les industries de fabrication, de transformation, des services et du tourisme. Ces industries sont présentes dans toutes les régions du pays et y jouent un rôle déterminant.

DÉPENSES

Il n'y a pas de niveaux de référence distincts pour les différentes directions générales des secteurs d'activité. Au total, 823 années-personnes sont prévues aux budgets de ces directions. En supposant que le coût approximatif de chaque année-personne est de 50,000 $, le coût global de fonctionnement de ces directions générales s'élèverait à environ 40 millions de dollars par année.

OBSERVATIONS

Avant la fusion des anciens ministères de l'Expansion économique et régionale et de l'Industrie et du Commerce, les directions générales des secteurs d'activité travaillaient davantage en collaboration avec les délégués commerciaux et participaient plus activement qu'à l'heure actuelle à la prestation de leurs propres programmes. Les rapports étroits qu'elles entretenaient avec les délégués commerciaux rendaient les directions générales des secteurs d'activité plus efficaces pour ce qui est de promouvoir l'exportation de biens canadiens. En assurant la prestation de leurs propres programmes, les directions générales des secteurs d'activité étaient plus proches de l'entreprise et connaissaient donc mieux les facteurs courants qui influaient sur l'industrie. Comme le service des délégués commerciaux fait maintenant partie des Affaires extérieures et que les bureaux régionaux du MEIR assurent la prestation du gros des programmes du Ministère, les directions générales des secteurs d'activité se trouvent de plus en

plus isolées. Elles n'ont plus comme principale responsabilité d'appuyer les industries; elles servent de ressource et exercent des fonctions consultatives.

ANALYSE

Les directions générales des secteurs d'activité possèdent une énorme quantité de données et de connaissances concernant les différents secteurs d'activité et, par conséquent, leurs fonctions devraient être maintenues. Il faudrait inciter les secteurs public et privé à recourir davantage à leurs connaissances spécialisées.

Le nombre d'années-personnes attribuées aux directions générales des secteurs d'activité semble élevé compte tenu du fait qu'elles ont maintenant moins de responsabilités. En outre, ces dernières années, les ministres ont de plus en plus consulté le secteur privé pour obtenir les données importantes nécessaires à l'élaboration des politiques et à la prise de décisions concernant les secteurs d'activité. Il faut se demander s'il est nécessaire de maintenir un nombre aussi élevé d'experts sur place.

Il n'existe actuellement aucune méthode permettant de déterminer l'efficacité des directions générales des secteurs d'activité.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de procéder à l'examen des opérations des directions générales des secteurs d'activité afin de déterminer s'il est possible de réduire les ressources humaines qui leur sont affectées.

LOIS DU MARCHÉ
Le ministère de la Consommation et des Corporations
Règles et sanctions : aperçu

OBJECTIF

1. Favoriser l'équité, l'efficacité, l'accès et la concurrence dans les marchés au Canada.
2. Promouvoir et protéger les intérêts des consommateurs.
3. Remplir les fonctions de Registraire général du Canada.

DOCUMENTS HABILITANTS

En vertu de la Loi sur le ministère de la Consommation et des Corporations, le Ministère est responsable, en tout ou en partie, de l'application de plus de 70 lois adoptées par le Parlement.

DESCRIPTION

Les dépenses du ministère de la Consommation et des Corporations sont relativement peu élevées, mais son influence est déterminante dans la vie des gens et le fonctionnement des entreprises au Canada. Étant donné le grand nombre de lois et de règlements dont il est responsable, le Ministère, par le truchement de ses programmes, peut très facilement régulariser ou perturber le secteur commercial au Canada. Quant le système est en équilibre, Consommation et Corporations Canada devrait rester présent mais jouer un rôle effacé.

OBSERVATIONS

Les programmes examinés par le Groupe d'étude sur les entreprises ne représentent qu'environ 10 % environ du budget du Ministère. (Voir CCC-9, 10, 11, 13, 14.) Ces programmes se rapportent entre autres à la propriété intellectuelle, à la constitution en société des entreprises et aux faillites. D'autres programmes, notamment ceux qui ont trait à la politique en matière d'inspection et de concurrence, seront examinés par le Groupe d'étude chargé de la réglementation. Une bonne partie de ce qui suit s'applique aussi à ces programmes.

En créant le Ministère en 1967, le gouvernement a regroupé un grand nombre de programmes touchant les marchés

et concilié la loi, l'économie et l'intérêt public. La logique qui a amené les législateurs à se dissocier des porte-parole des différents secteurs d'activité demeure fondée.

Bon nombre de programmes de CCC, y compris ceux qui ont été passés en revue, sont mal compris et leur utilité est grandement sous-estimée. Ils ont tendance à être perçus comme mystérieux (faillites), obscurs (droit d'auteur) et même désagréables dans l'esprit du public (faillites). Ils ont un caractère légal et technique et n'intéressent que ceux qui ont des connaissances spécialisées ou qui sont directement touchés.

On peut décrire le cadre légal imposé par le ministère de la Consommation et des Corporations comme étant plus ou moins dépassé, archaïque ou même pittoresque. Les nombreux efforts faits au fil des années pour mettre à jour les lois pertinentes ont, sauf dans le cas de la Loi sur les sociétés commerciales au Canada, été infructueux dans l'ensemble. C'est ainsi qu'au Canada on fonctionne avec une Loi sur les brevets de 1935, une Loi sur la faillite qui n'a été que légèrement modifiée depuis 1949 et une Loi sur le droit d'auteur qui date de 1924, époque où l'on ne pouvait pas prévoir la reproduction à l'aide de photocopieurs, de magnétophones à cassettes, de magnétoscopes ou d'ordinateurs personnels.

ANALYSE

La révision des programmes de CCC a débouché sur un certain nombre de mesures précises visant à rationaliser leur administration. Dans l'ensemble, toutefois, on peut faire beaucoup plus pour améliorer le contexte dans lequel les entreprises évoluent en lançant un programme de modernisation progressive des lois. Les groupes d'affaires ont, à l'occasion, décrit le Ministère comme inefficace, interventionniste à l'excès et fouineur.

Les tentatives faites dans le passé pour réviser les lois ont échoué parce qu'on cherchait à trop faire trop vite. La consultation piétinait et les projets de loi mouraient au feuilleton.

OPTIONS

Les annexes qui suivent exposent les grandes lignes d'un programme de réforme législative en deux étapes. Dans

une première étape, des modifications mineures, non sujettes à controverse et d'ordre administratif seraient proposées. Elles pourraient être déposées et adoptées assez rapidement. Cette catégorie de modifications incluerait des mesures visant à rationaliser les opérations ou à éliminer les causes de mécontentement mentionnées par les milieux d'affaires. Les lois à réviser en priorité sont la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, la Loi sur les brevets et la Loi sur les marques de commerce.

La deuxième étape serait celle des modifications de fond à apporter à chacune des lois. Les délais varieront. Dans certains cas, la consultation est déjà bien engagée et pourrait être complétée rapidement; dans d'autres cas, l'adoption des modifications a été repoussée depuis si longtemps que les modifications ne sont plus pertinentes ou ne correspondent plus à la réalité actuelle. En outre, certaines propositions telles qu'elles sont formulées actuellement risquent de ne pas être dans les meilleurs intérêts de l'économie dans son ensemble et devraient être sérieusement remises en cause et réexaminées. Il faudra quelques années pour les mettre au point. Les points à réviser ici en priorité sont ceux qui ont trait aux faillites, aux brevets (octroi obligatoire de licences sur les produits pharmaceutiques), au droit d'auteur et aux marques de commerce.

L'ordre de priorité peut être modifié selon la préférence du gouvernement. Il semble toutefois opportun de mettre d'abord de l'ordre dans les règles régissant les marchés.

MODIFICATIONS D'ORDRE ADMINISTRATIF À APPORTER AUX LOIS APPLIQUÉES PAR CCC

	LOI SUR LES SOCIÉTÉS COMMERCIALES CANADIENNES	LOI SUR LA FAILLITE	LOI SUR LES BREVETS	LOI SUR LE DROIT D'AUTEUR	LOI SUR LES MARQUES DE COMMERCE	LOI SUR LES DESSINS INDUSTRIELS
D'ordre administratif	Oui - Modifications pour rationaliser les procédures de dépôt et faire en sorte que les versions anglaise et française de la Loi correspondent	Oui - Deux modifications visant à simplifier les procédures par correspondance et à clarifier la définition des biens réalisables	*Oui - Modifications pour pouvoir devenir partie au PCT et pour imposer des droits de renouvellement des brevets	Pas de modifications distinctes	Oui - Des modifications peuvent être apportées pour rationaliser l'octroi des licences et l'enregistrement des marques de commerce	Oui - prévoir l'autorisation d'utiliser des photographies pour décrire le dessin
(I) Incidence sur les petites et moyennes entreprises?	Oui - (Allégement des formalités de présentation des demandes)	Aucune	Oui		Oui - (Allégement des formalités de présentation des demandes)	Oui - (Allégement des formalités de présentation des demandes)
(II) Incidence sur les grosses entreprises?	Oui - (Nouvelles conditions requises)	Aucune	Oui		Oui - (Allégement des formalités de présentation des demandes)	Oui - (Allégement des formalités de présentation des demandes)

(iii)	Meilleur service et efficacité accrue?	Oui - (Réduction des besoins en personnel)	Oui - (Réduction des coûts administratifs)	Oui	Oui - (Réduction des besoins en personnel et des formalités de présentation des demandes)	Oui - (Réduction des besoins en personnel et des formalités de présentation des demandes)
(iv)	Conséquences sur le plan international?	Oui - (Accroissement des formalités de présentation des demandes faites par les entreprises étrangères)	Aucune	Oui	Positives - (Avantages pour les entreprises canadiennes et étrangères)	Positives - (Avantages pour les entreprises canadiennes et étrangères)

Commentaires

Les modifications les plus susceptibles d'aider à atteindre les objectifs de suppression des entraves à la croissance et de hausse de la productivité sont celles qui ont trait à la LSCC, à la Loi sur les brevets et à la Loi sur les marques de commerce.

"Les modifications proposées doivent améliorer l'efficacité administrative et le service au public. Toutefois, selon le niveau proposé des droits de renouvellement et la méthode utilisée pour les introduire, des objections pourraient être soulevées. Une réduction des droits pour les petites entités devrait prévenir la critique.

MODIFICATIONS DE FOND À APPORTER AUX LOIS APPLIQUÉES PAR CCC

	LOI SUR LES SOCIÉTÉS COMMERCIALES CANADIENNES	LOI SUR LA FAILLITE	LOI SUR LES BREVETS a	LOI SUR LES BREVETS b	LOI SUR LE DROIT D'AUTEUR	LOI SUR LES MARQUES DE COMMERCE	LOI SUR LES DESSINS INDUSTRIELS
De fond	Oui - Modifications concernant les offres d'achat visant la prise de contrôle et les enquêtes (Parties XVI et XVIII de la LSCC)	Oui - Révision de la Loi sur la faillite	Oui - Modifications possibles au paragraphe 41(4) (octroi obligatoire de licences sur les produits pharmaceutiques) après le Rapport Eastman	*Oui - Modifications générales proposées pour actualiser la Loi	**Redéfinir les droits des titulaires du droit d'auteur relativement aux nouvelles utilisations techniques de leurs oeuvres	Oui - Modifications générales à la Loi sur les marques de commerce, incluant l'adhésion à l'Arrangement de Nice	Aucune modification
(I) Incidence sur les petites et moyennes entreprises?	Oui - (Rendent la LSCC compatible avec les lois provinciales)	Oui - (Offrir plus de souplesse pour prévenir les faillites)	Oui - (Effets négatifs possibles sur les entreprises canadiennes)	Oui	Oui	Oui	
(II) Incidence sur les grosses entreprises?	Oui - (Rendent la LSCC plus compatible avec les lois provinciales)	Oui - (Offrir plus de souplesse pour prévenir les faillites)	Oui - (Avantages probables pour les multinationales)	Oui	Oui	Oui	

(iii) Meilleur service et efficacité accrue?	Oui - (Réduction des coûts de transaction et simplification de la présentation des demandes)	Oui - (Plus grande divulgation des renseignements	Non - (Prix des médicaments probablement plus élevés que dans le régime actuel)	Oui	Aucune	Oui
(v) Conséquences sur le plan international?	Aucune	Aucune	Oui - (Baisses des exportations; adhésion à plus de traités internationaux; accroissement des relations avec les pays d'origine des entreprises multinationales de produits pharmaceutiques)	Oui	Oui	Oui

Commentaires

A) La Loi est vieille et crée des incertitudes et des inégalités entre les entreprises concernées (édition de livres, télédistribution, logiciel, etc.). Certains changements éventuels pourraient faire augmenter les coûts des entreprises canadiennes, notamment des entreprises de location de vidéos et des compagnies de disques qui font des enregistrements dans le cadre du régime actuel de licence obligatoire.

B) Jusqu'à 90 % cent des brevets, des droits d'auteur et des marques de commerce sont détenus par des étrangers. Par conséquent, les améliorations apportées aux lois profiteront à ces intérêts étrangers.

DIRECTION DES CORPORATIONS
(Consommation et Corporations)

OBJECTIF

1. Réglementer la création et l'existence des sociétés fédérales.
2. Maintenir l'ordre et l'équité dans le milieu des affaires.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les sociétés commerciales canadiennes et autres lois

DESCRIPTION

À l'exception des intermédiaires financiers, toutes les sociétés fédérales, y compris les sociétés de placement et de petits prêts, sont constituées en corporation aux termes de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes. On estime à 150,000 le nombre de sociétés canadiennes.

Outre qu'elle fournit des instruments juridiques pour la constitution des sociétés, la Direction des corporations exerce un rôle de contrôle et de réglementation du fait qu'elle a la charge de faire respecter la Loi et les règlements, par exemple en ce qui concerne la présentation annuelle des états financiers des sociétés et les opérations entre initiés. La Direction s'occupe aussi d'assouplir les exigences de la divulgation publique là où les conditions du marché le justifient et fait enquête dans les cas de plaintes déposées par des actionnaires minoritaires et dans les cas d'activités commerciales irrégulières ou de malversations.

BÉNÉFICIAIRES

Les diverses lois du Parlement appliquées par la Direction des corporations constituent, au niveau national, l'infrastructure de base pour l'établissement et l'exploitation d'une entreprise au Canada. Les bénéficiaires sont les fondateurs d'entreprises, les personnes qui investissent dans ces entreprises (garanties et conditions à respecter concernant la divulgation des renseignements) et les clients des entreprises (stabilité des marchés).

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements et salaires	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7
F & E (autres dép.)	0.5	0.7	0.4	0.4	0.4
Immobilisations**	—	—	—	—	—
TOTAL	2.1	2.3	2.1	2.1	2.1
Recettes***	7.8	8.3	9.4	9.4	9.4
A.-P.	63	56	59	59	59

* Avantages sociaux des employés non compris.
** Négligeables.
*** Suppose des augmentations des droits par décret du conseil en vigueur en 1985-1986.

OBSERVATIONS

Au cours des dernières années, la Direction des corporations a cherché à accroître sa productivité grâce à l'automatisation ainsi qu'à d'autres mesures d'efficacité, et grâce à la privatisation de la recherche sur les raisons sociales. Cette dernière mesure a entraîné la création d'un réseau de quelque 70 maisons de recherche dont les recettes brutes annuelles sont évaluées à $20 millions.

Les droits de constitution en société exigés par le fédéral ont doublé, étant portés à 500.00 $. Ce montant se situe bien au-delà des droits exigés par les provinces et vise à faire en sorte que seules les entreprises qui ont des objectifs nationaux obtiennent une charte fédérale.

ANALYSE

Il semble qu'il y ait un peu de routine administrative dont il faudrait se préoccuper ici. La question à examiner concerne toutefois l'introduction de modifications législatives, tant d'ordre administratif que de fond.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage l'adoption progressive de

modifications aux lois, comme le soulignait le rapport global sur les lois touchant le ministère de la Consommation et des Corporations.

FAILLITE
(Consommation et Corporations)

OBJECTIF

1. Faire un usage plus rentable des ressources qui ont été immobilisées dans un commerce insolvable.

2. Faire en sorte que les débiteurs et les créanciers reçoivent un traitement juste et équitable.

3. Prévenir la fraude dans l'administration des successions insolvables.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la faillite

DESCRIPTION

La Direction des faillites, sous la surveillance du Surintendant des faillites, surveille l'administration des faillites au Canada. Aux termes de la Constitution, les cas de faillite et d'insolvabilité sont de compétence fédérale. Toutefois, au gré du gouvernement, certaines fonctions peuvent être déléguées aux provinces, comme cela s'est fait dans le cas de l'application des dispositions de la loi actuelle concernant le paiement méthodique des dettes. La Direction réglemente les questions d'insolvabilité, accorde des licences aux syndics de faillite, surveille ces derniers et mène des enquêtes pour découvrir les infractions à la Loi sur la faillite ou au Code criminel.

En mars 1984, 575 personnes et 100 sociétés détentrices d'une licence étaient sous surveillance. Dans les années 1970 et au début des années 1980, le nombre de faillites au Canada a augmenté, atteignant un sommet de 43,000 par année au plus fort de la récession en 1982-1983. On estime à 33,000 le nombre de faillites en 1984-1985.

BÉNÉFICIAIRES

Les débiteurs, les créanciers et les syndics en profitent tous dans une certaine mesure.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements et salaires*	4.4	4.6	5.1	5.1	5.1
F & E	0.9	1.2	1.4	1.3	1.3
Immobilisations**					
TOTAL	5.3	5.8	6.5	6.4	6.4
Recettes***	1.8	1.4	2.4	2.4	2.4
A.-P.	146	143	143	143	143

* Avantages sociaux des employés non compris.
** Négligeables.
*** Suppose des augmentations des droits par décret du conseil en vigueur en 1985-1986.

OBSERVATIONS

L'examen des interventions en cas de faillite nous amène directement à considérer des faiblesses humaines comme le mauvais jugement et la cupidité ainsi que la malchance. La faillite est, par définition, une mauvaise affaire. Un système de faillite ne peut que servir à réduire au minimum les dommages en récupérant les ressources perdues à l'avantage des débiteurs comme des créanciers.

Les notions d'insolvabilité et de faillite semblent évoquer l'idée d'abus. Par exemple, les débiteurs peuvent tenter de cacher des éléments d'actif, les créanciers de recevoir des paiements par anticipation d'une faillite imminente, et les syndics et séquestres d'abuser de leurs responsabilités en tant que fiduciaires. Au cours de la période d'accroissement du nombre de faillites du début des années 1980, l'effectif de la Direction a diminué. Cette situation a créé quelques inquiétudes du fait que l'intégrité du système de faillite a pu avoir été comprise à cause de la surveillance moins étroite des syndics.

Pour compenser ses frais de fonctionnement, la Direction tire des recettes en partie des droits perçus pour l'octroi des licences des syndics, mais surtout de l'imposition d'une taxe sur la répartition des biens de succession. Il est proposé que le montant de ces droits soit plus que doublé dans un avenir prochain. Cela permettra de recouvrer environ le tiers des frais de fonctionnement.

ANALYSE

Aucun signe concret ne donne à penser que le système régissant les faillites soit sérieusement menacé. En conséquence, il n'y aucune raison d'augmenter les ressources, par exemple pour la surveillance des syndics. En fait, maintenant que la charge de travail est redevenue plus normale, la Direction devrait accorder plus d'attention à l'intégrité du système en redistribuant ses ressources.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'apporter des modifications à la Loi sur la faillite, comme le soulignait le rapport global sur les lois touchant Consommation et Corporations Canada, et d'engager des discussions et des consultations sur les propositions controversées.

Selon les propositions concernant les droits à imposer, les droits de renouvellement annuel des licences des syndics seront portés de $50 à $200. On pourrait même songer à une augmentation plus forte encore. Les syndics plus gros qui attachent de l'importance à leur réputation professionnelle ne seraient pas très touchés.

DROIT D'AUTEUR ET DESSIN INDUSTRIEL
(Consommation et Corporations)

OBJECTIF

Accorder des droits équitables et exclusifs de propriété intellectuelle.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le droit d'auteur et Loi sur les dessins industriels

DESCRIPTION

Le Bureau est responsable de l'enregistrement des droits d'auteur et des dessins industriels, comme le prévoit la loi. Le Bureau traite approximativement 8,400 demandes de certificat de droit d'auteur et 1,560 demandes de certificat de dessin industriel chaque année.

L'objet des lois sur le droit d'auteur et sur le dessin industriel est de protéger les droits de propriété intellectuelle comme la Common Law le fait pour les autres biens. Le droit d'auteur existe automatiquement dès qu'il y a création d'une oeuvre et il demeure en vigueur durant toute la vie du créateur et 50 ans après sa mort. La protection du dessin industriel est octroyée au départ pour cinq ans et est renouvelable pour une autre période de cinq ans.

BÉNÉFICIAIRES

Les créateurs d'oeuvres originales (écrivains, sculpteurs, compositeurs) sont les bénéficiaires de la protection conférée par le droit d'auteur. Les inventeurs ainsi que les utilisateurs et entreprises qui détiennent une licence sont les bénéficiaires de la protection conférée par le certificat de dessin industriel.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements et salaires*	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
F & E	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Immobilisations**					
TOTAL	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Recettes	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7
A.-P.	15	15	14	14	14

* Avantages sociaux des employés non compris.
** Négligeables

OBSERVATIONS

En vertu d'un récent accord, le ministre des Communications assume la première responsabilité de la Loi sur le droit d'auteur, tandis que le ministre de la Consommation et des Corporations demeure responsable de l'application de la Loi. Un Livre blanc sur le droit d'auteur a été déposé et il fera l'objet d'une étude d'un comité de la Chambre.

Il n'y a aucune question importante concernant le dessin industriel.

ANALYSE

Même si la modification de la Loi sur le droit d'auteur suscite des controverses et pourra vraisemblablement demander beaucoup de temps, un mouvement a été amorcé et des études et des consultations sont en cours.

Le Livre blanc contient une proposition visant à éliminer l'enregistrement du droit d'auteur. Cette proposition devrait être appuyée. Le droit d'auteur existe automatiquement du fait de la création d'une oeuvre. L'enregistrement n'a aucune fonction légale et peut seulement donner une fausse impression de sécurité aux créateurs à qui est délivré un certificat d'enregistrement.

OPTIONS

Le Groupe d'étude note que des gains pourraient être réalisés en termes de rationalisation de la structure organisationnelle et de possibilités de carrière pour le personnel si le Bureau des dessins industriels et la Direction des marques de commerce fusionnaient.

BUREAU DES BREVETS
(Consommation et Corporations)

OBJECTIF

1. Encourager l'invention au Canada et à l'étranger en accordant des droits de propriété intellectuelle exclusifs.

2. Faciliter la diffusion de renseignements techniques aux utilisateurs canadiens éventuels.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les brevets

DESCRIPTION

Le Bureau des brevets est responsable de tous les aspects de la Loi -- examen des demandes, octroi des droits, enregistrement des brevets accordés et tenue des dossiers des recherches sur les brevets canadiens et étrangers en vigueur. Il existe quelque 20 millions de brevets enregistrés. Chaque année, environ 26,000 demandes de brevets sont présentées et 22,000 brevets sont accordés, dont 95 % à des étrangers. Inversement, des gouvernements étrangers octroient aussi des brevets à des Canadiens.

Un brevet peut être considéré comme un contrat passé entre un inventeur et l'État. En échange de l'obtention d'un monopole limité sur la production et la vente d'un produit ou d'un procédé pour un temps déterminé, le titulaire d'un brevet consent à ce que de l'information technique, qui a une valeur commerciale, soit rendue publique. La durée d'un brevet délivré au Canada est de 17 ans à partir de la date de délivrance.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux bénéficiaires sont les inventeurs et leurs employeurs. Dans la mesure où l'information sur les produits ou les procédés brevetés est recherchée et utilisée, les autres inventeurs et ceux qui exploitent des entreprises peuvent aussi être des bénéficiaires.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements et salaires*	8.6	9.0	9.4	9.4	9.4
F & E (autres dépenses)	0.8	1.3	1.6	1.5	1.5
Immobilisations**					
TOTAL	9.4	10.3	11.0	10.9	10.9
Recettes	14.0	13.0	12.4	12.4	12.4
A.-P.	265	264	263	264	264

* Avantages sociaux des employés non compris.
** Environ 30,000 $ par année.

OBSERVATIONS

Un des éléments importants de l'analyse est le fait qu'il y a énormément de double emploi au niveau international concernant l'examen des brevets. Normalement, une invention donne lieu à des demandes de brevets dans plusieurs pays qui peuvent tous procéder à un examen, d'où la tendance au niveau mondial à ne pas compter sur les bureaux des brevets nationaux, mais à recourir plutôt aux unions des brevets. Par exemple, l'Office européen des brevets absorbe de plus en plus le travail des bureaux des brevets des différents pays. Cette tendance indique qu'on accepte de plus en plus les examens étrangers. En fait, certains pays ont toujours compté largement ou même exclusivement sur les examens étrangers.

Si l'on considère les effectifs et la charge actuelle de travail, un examinateur canadien de brevets peut consacrer environ une demi-journée pour déterminer si une invention est unique dans le monde. En réalité, son travail apporte peu d'éléments nouveaux : l'examinateur compte sur les résultats des examens américains qui doivent être annexés à la demande en vertu d'un règlement sur les brevets. Quatre-vingt pour cent des demandes de brevets au Canada ont un pendant aux États-Unis. Les autres demandes sont en grande partie des demandes ayant déjà été acceptées dans d'autres pays. Moins de 500 demandes de brevets par année sont présentées uniquement au Canada. Il faut 30 mois pour examiner une demande et délivrer le brevet.

Le président du Conseil du Trésor a annoncé qu'il entendait prendre des mesures pour augmenter immédiatement et de façon importante les recettes provenant des programmes de Consommation et Corporations Canada. Quelque 30 millions de dollars proviendraient des brevets, en grande partie des droits de renouvellement des brevets qui peuvent être introduits seulement si le Parlement modifie la Loi sur les brevets. Même en supposant qu'on adopte rapidement les mesures législatives nécessaires pour introduire des droits de renouvellement, il ne faut pas s'attendre à ce que les nouvelles recettes ainsi générées soient importantes avant le début des années 1990. À défaut de modifications à la loi, les recettes doivent provenir d'augmentations des droits actuellement perçus qui peuvent être introduites par décret du conseil. Pour atteindre les objectifs de recettes annoncés, il faut augmenter les droits de 400 à 500 % avant de pouvoir au moins compenser la baisse inévitable du nombre de demandes de brevets qui résultera d'une telle augmentation.

Le Ministère élabore actuellement des propositions de modifications législatives visant à rendre la Loi sur les brevets plus conforme aux pratiques internationales et à lui donner le mandat de promouvoir activement l'utilisation de l'information sur les produits et les procédés brevetés. Les coûts supplémentaires du programme d'information s'élèvent à 9 millions de dollars et à 115 années-personnes, pour une période de trois ans.

ANALYSE

Pour le Bureau des brevets, il n'est pas question de chevauchement des compétences fédérales et provinciales. La délivrance des brevets d'invention et de découverte est du ressort du Parlement du Canada en vertu de la Loi constitutionnelle. La question est plutôt une question de double emploi au niveau international.

La loi actuelle donne au Bureau des brevets suffisamment de latitude pour rendre public le fait qu'il possède en dossier une masse de renseignements sur les produits et les procédés brevetés. Aucun nouveau mandat ou nouvelle ressource ne devrait être requis. Les propositions visant à rendre la Loi sur les brevets plus conforme aux pratiques internationales sont un pas dans la bonne direction si l'on envisage de laisser au Bureau des brevets son rôle d'examinateur. Il y a toutefois un certain

nombre de modifications législatives simples qui pourraient entraîner des réductions immédiates assez importantes des coûts d'exploitation du système des brevets canadien.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage l'adoption des mesures suivantes :

- Adhérer au Patent Co-operation Treaty et cesser les examens : Le moyen efficace et évident de réduire les dépenses du Bureau des brevets est de devenir partie au Patent Co-operation Treaty. Ainsi, le Canada pourrait accepter les résultats des examens étrangers. Le demandeur présenterait son brevet étranger pour le faire enregistrer et valider comme un brevet canadien. L'examen des quelques brevets qui sont d'abord présentés au Canada serait confié à contrat à l'un des organismes de recherche internationaux.

  Cette solution exigerait des modifications mineures à la Loi sur les brevets. Ces modifications pourraient être apportées en même temps que celles qui sont nécessaires à l'introduction de droits de renouvellement.

  Même si des économies considérables ont été réalisées ces dernières années, il serait possible d'en faire davantage. Les examinateurs de brevets seraient les premiers touchés: quelque 150 employés dont 35 % environ doivent prendre leur retraite au cours des cinq prochaines années. Il y aurait des réductions proportionnelles du personnel de soutien et des dépenses de fonctionnement, mais un Bureau des brevets réorganisé pourrait vraisemblablement fonctionner avec une cinquantaine d'employés et des dépenses annuelles ne dépassant pas 3 millions de dollars.

- Intégrer les brevets aux autres banques de renseignements techniques qui se trouvent à l'Institut canadien de l'information scientifique et technique (ICIST) au Conseil national de recherches. Ce qu'il faut éviter, c'est de reproduire le projet d'automatisation de la recherche sur les brevets actuellement entrepris aux États-Unis. Il existe déjà

un modèle de coopération entre le Canada et les États-Unis : il s'agit du partage de l'information sur la recherche médicale. Dans ce cas précis, l'ICIST a pris des dispositions pour avoir accès directement aux banques de données américaines. Le coût d'un tel système de brevets n'est pas connu, mais il pourrait facilement être estimé par l'ICIST.

Les agents canadiens des brevets seraient touchés par la diminution du travail au niveau de la présentation des demandes. Il continuera toutefois d'y avoir des litiges et les agents pourront jouer un plus grand rôle au niveau de l'obtention des licences au nom des inventeurs.

L'incidence sur les recettes est incertaine. Il faudrait une nouvelle structure des droits en fonction du Patent Co-operation Treaty. L'adhésion au traité peut très bien amener plus de demandes au Canada. Cela, conjugué aux recettes qui proviendront de la nouvelle structure des droits annoncée récemment et éventuellement des droits de renouvellement, devrait entraîner une augmentation des revenus dans l'avenir.

Adhérer au Patent Co-operation Treaty mais continuer d'examiner les demandes de brevets présentées uniquement au Canada. Il s'agit d'une solution légèrement moins extrême, en vertu de laquelle le Bureau des brevets conserverait une certaine fonction d'examen pour les demandes qui n'ont pas déjà été examinées dans d'autres pays au lieu de confier à contrat l'examen de ces demandes à un organisme de recherche international. Des effectifs légèrement supérieurs seraient maintenus mais, à tous autres égards, l'incidence devrait être la même.

MARQUES DE COMMERCE
(Consommation et Corporations)

OBJECTIF

Accorder des droits de propriété intellectuelle équitables et exclusifs.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les marques de commerce

DESCRIPTION

Le Bureau des marques de commerce reçoit et traite les demandes d'enregistrement d'un "mot, symbole ou dessin ou une combinaison de ces éléments utilisés pour distinguer les marchandises et les services d'une personne ou d'une organisation" des autres biens et services sur le marché. Environ 16,500 demandes d'enregistrement de marques de commerce et 16,700 demandes d'usagers inscrits sont reçues annuellement. La durée initiale d'une marque de commerce est de 15 ans, bien qu'elle puisse être renouvelée tous les 15 ans, indéfiniment.

BÉNÉFICIAIRES

Les entreprises sont les principaux bénéficiaires du fait de la création et de la protection d'une clientèle. Les consommateurs peuvent être certains de l'origine des produits et des services.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements et salaires*	2.4	2.3	2.6	2.6	2.6
F & E (autres dépenses)	0.3	0.9	0.4	0.4	0.4
Immobilisations**					
TOTAL	2.7	3.2	3.0	3.0	3.0
Recettes***	4.5	4.4	12.4	12.4	12.4
A.-P.	99	82	84	84	84

* Avantages sociaux des employés non compris.
** Environ 30,000 $ par année.
*** Suppose des augmentations des droits par décret du conseil en vigueur en 1985-1986.

OBSERVATIONS

Face à un important arriéré dans le traitement des demandes, la Direction a lancé, en 1979, un programme visant à automatiser ses services et à les rendre plus efficaces. La productivité a ainsi été accrue de façon considérable.

ANALYSE

Le délai moyen entre le dépôt d'une demande de marque de commerce et l'octroi des droits est de 19 mois. Au cours de cette période, la demande reste environ 10 mois au Bureau des marques de commerce.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'introduire par étapes des modifications à la loi, comme le prévoit le rapport global sur la révision des lois touchant Consommation et Corporations Canada. Par ailleurs, le Bureau des marques de commerce devrait établir et atteindre des normes de rendement dans le traitement des demandes. De même, il devrait examiner la possibilité de présenter directement les demandes au bureau des agents de marques de commerce en utilisant les réseaux de télécommunications modernes.

PROGRAMMES POUR LES PETITES ENTREPRISES

PRÊTS
Banque fédérale de développement

OBJECTIF

Favoriser la création et l'expansion d'entreprises au Canada en accordant des prêts ou des cautionnements de prêts aux gens d'affaires canadiens qui ne peuvent se procurer le financement ailleurs à des conditions raisonnables. La BFD est censée atteindre cet objectif tout en recouvrant ses coûts.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la Banque fédérale de développement

DESCRIPTION

En vertu de la Loi sur la BFD (article 20), la Banque peut prêter de l'argent à une personne si :

cette personne exploite ou est sur le point d'exploiter une entreprise commerciale au Canada;

elle ne peut trouver ailleurs, à des conditions raisonnables, les crédits requis;

des personnes autres que la BFD investissent une somme raisonnable dans l'entreprise;

l'entreprise présente des perspectives raisonnables de réussite;

des garanties raisonnables sont offertes.

Un autre article de la Loi oblige la BFD à tenir compte particulièrement des besoins de la petite entreprise.

La BFD offre des prêts à terme à taux flottant ou à taux fixe pour permettre aux entreprises clientes d'acquérir des immobilisations telles que terrains, bâtiments, matériel et équipement. Des prêts peuvent aussi être accordés pour assurer la réalisation de nombreux autres projets, notamment pour renflouer un fonds de roulement.

Compte tenu du rôle de prêteur de dernier ressort qu'elle joue auprès des entreprises à risques plus élevés et de son objectif de recouvrement des coûts, la BFD a des taux d'intérêt plus élevés que ceux du marché, généralement 2 à 4 points de pourcentage de plus que le taux préférentiel.

Au cours de l'exercice financier 1984, la Banque a autorisé près de 2,200 prêts d'une valeur totale de 321.2 millions de dollars. Selon les prévisions financières de la Banque pour l'année 1985, 2,100 prêts d'une valeur de 382 millions de dollars devaient être autorisés. Toutefois, si l'on se fonde sur les activités courantes, le résultat pour l'exercice prenant fin au mois de mars 1985 se situerait plutôt autour de 3,000 prêts d'une valeur approximative de 500 millions de dollars.

Les prêts en cours à la fin de l'exercice financier 1984 s'élevaient à 1,627 millions de dollars, un recul par rapport au montant de 2,025 millions de dollars enregistré à la fin de l'exercice 1980. La part de la BFD de l'ensemble des prêts à terme de moins de 5 millions de dollars consentis à des entreprises est tombée de 11 % en 1980 à 8 % en 1983. (Au cours de la même période, la part des prêts consentis aux termes de la Loi sur les prêts aux petites entreprises a augmenté de 4 à 6 %.)

La Banque a un réseau de 88 succursales dans tout le Canada. Elle a fermé 15 succursales depuis le mois de mars 1980 dans le cadre de l'intensification de ses efforts de recouvrement des coûts.

BÉNÉFICIAIRES

L'utilisation des services de la BFD varie grandement d'une province à une autre (voir l'annexe). En 1984, c'est en Colombie-Britannique que le plus grand nombre de prêts ont été accordés; selon les chiffres par habitant, Terre-Neuve a aussi été un très grand utilisateur. Il y a également beaucoup d'écarts dans la taille moyenne des prêts, le montant des prêts consentis dans les provinces de l'Atlantique étant en général beaucoup plus bas que dans le reste du pays.

Si l'on utilise le système de classement par paliers du Programme de développement industriel et régional (PDIR), le taux de pénétration de la BFD, mesuré en fonction de la proportion de l'ensemble des entreprises classées dans un palier donné qui correspond à la clientèle de la BFD,

atteint un maximum de 9 % dans les régions du palier IV. Le taux de pénétration dans les régions du palier I s'élève à 3 %, tandis qu'il est de 4 % pour l'ensemble des régions.

Le prêt médian de la BFD passait de $25,000 pour l'exercice financier 1980 à $77,000 pour l'exercice 1984; il aura encore augmenté au cours de l'exercice 1985. Le prêt moyen s'élevait à $149,000 à la fin de l'exercice financier 1984 et devrait avoisiner $180,000 en 1985.

En 1984, les 77 prêts les plus importants représentaient environ 30 % de la valeur totale des prêts de la BFD et s'appliquaient à seulement 3½ % du nombre des clients. Ces prêts étaient tous d'un montant supérieur à 0.5 million de dollars, le montant moyen se situant autour de 1.275 million de dollars.

Comparativement aux banques à charte, les activités de prêt de la BFD sont concentrées davantage dans le secteur des services et le financement est axé davantage sur l'augmentation du fonds de roulement, l'achat d'équipement et les améliorations locatives; enfin, les délais de remboursement sont plus longs.

Au mois de septembre 1984, le nombre des emprunteurs inscrits dans les livres de la Banque s'élevait à 22,000; ces entreprises clientes employaient entre 250,000 et 300,000 personnes. Parmi ces employés, 30 % étaient âgés de moins de 25 ans, comparativement à près de 21 % pour l'ensemble de l'économie.

DONNÉES FINANCIÈRES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Portefeuille	1,627	1,596	1,631	1,661	1,701
Provision pour pertes	172	157	137	132	129
Portefeuille net	1,455	1,439	1,494	1,529	1,572
Revenu net d'intérêts	74	65	64	67	70
Dépenses de fonct.	65	59	48	49	50
Provision pour pertes	72	29	24	26	27
Revenu net (perte)	(63)	(23)	(8)	(8)	(7)

		83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Nouveaux prêts :	Valeur	321	382	400	440	485
	Nombre	2,157	2,100	2,200	2,400	2,700
Personnel		1,261	948	924	n.d.	n.d.

Source : Plan opérationnel de la BFD, printemps 1985 (ébauche du 19 décembre 1984).

OBSERVATIONS

Le gouvernement fédéral a deux programmes généraux de prêts aux petites entreprises, la BFD et la Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE), dont les modes de fonctionnement diffèrent. Dans le cas de la LPPE, on applique une formule qui définit des critères d'admissibilité précis. La décision d'accorder un prêt est laissée à l'institution financière privée qui doit simplement déterminer si le requérant satisfait aux paramètres de la formule (volume des ventes, valeur des immobilisations, etc.). La BFD se fonde pour sa part sur l'étude du projet; un financement peut être offert pour des fins variées comme l'augmentation du fonds de roulement, des améliorations locatives, et ainsi de suite.

La Banque d'expansion industrielle (BEI) a été établie en 1944 pour favoriser le développement des entreprises au Canada en leur accordant des prêts à terme, une forme de financement que les banques à charte n'offraient pas à cette époque. En 1975, la BFD remplaçait la BEI et se voyait confier un mandat quelque peu élargi. Cependant, à la suite des modifications apportées à la législation bancaire, les banques à charte ont commencé à devenir plus actives dans le marché cible de la BFD, et les modifications apportées à la LPPE ont entraîné une utilisation accrue de ce programme. En conséquence, la part du marché de la BFD a diminué au point où celle-ci ne dessert plus maintenant qu'environ 8 % de l'ensemble du marché des prêts aux petites entreprises. Il faut également souligner que la plupart de ses emprunteurs entrent dans la catégorie des prêts à risques élevés.

Par ailleurs, toutes les provinces disposent d'un programme d'aide aux petites entreprises. Le financement consiste dans la plupart des cas en des réductions, mais ces programmes n'ont pas tous la même envergure.

Trois principes régissent les opérations de prêts de la BFD et l'obligent à un arbitrage judicieux :

elle doit fournir un financement aux entreprises qui ne peuvent se le procurer ailleurs à des conditions raisonnables (c'est-à-dire accepter des risques élevés);

elle doit recouvrer ses coûts d'exploitation;

elle ne doit pas faire concurrence aux institutions financières du secteur privé.

Ces principes contraignent la Banque à servir les laissés pour compte du marché qui présentent des risques élevés et on s'attend qu'elle le fasse à des taux d'intérêt raisonnables. Comme elle ne détient qu'une faible part du marché, elle est incapable de répartir ces risques élevés sur une fourchette de bonnes et mauvaises créances. Ainsi, pour recouvrer ses coûts, elle doit faire concurrence aux banques du secteur privé pour les bonnes affaires ou alors fixer des taux "non raisonnables". Sinon, ses pertes ne cesseront de croître. Après avoir pris en compte ces aspects contradictoires du mandat de la BFD, l'équipe à qui le MEIR avait confié en 1982 l'étude sur le financement des petites entreprises déclarait : "Il est difficile de ne pas arriver à la conclusion qu'il faut soit modifier sa mission soit desserrer les contraintes qui lui sont imposées".

À la suite de la directive émise par le Cabinet en 1983 pour assurer que les pertes de la Banque ne dépasseraient pas 50 millions de dollars par année, la BFD a resserré son crédit. La perte d'explcitation de la Banque (et par conséquent la contribution du gouvernement) devrait atteindre 23 millions de dollars en 1984-1985, comparativement à 63 millions de dollars pour l'exercice financier 1984. La Banque prévoit réduire encore plus son déficit d'ici la fin de l'exercice 1986 et ramener la perte à environ 8 millions de dollars. Elle estime que cette perte pourrait être effacée si 36 autres succursales étaient fermées. Il reste cependant que 8 millions de dollars c'est beaucoup moins que 50 millions de dollars.

Si les contraintes relatives à la concurrence étaient assouplies, la BFD pourrait devenir une banque de propriété publique à qui l'on accorderait une charte lui permettant d'offrir un financement novateur aux petites entreprises, de sorte qu'elle ferait réellement concurrence aux banques privées. Cependant, rien ne prouve de manière irréfutable la nécessité de l'omniprésence d'une banque publique concurrentielle. De plus, l'objectif d'une concurrence accrue sur les marchés financiers pourrait être atteint grâce à l'élimination des contraintes du marché auxquelles doivent faire face les institutions financières existantes ou prévues du secteur privé.

Par ailleurs, le gouvernement pourrait assouplir les exigences de recouvrement des coûts de la BFD et faire savoir qu'il est prêt à compenser les coûts qu'entraînerait pour la Banque le fait d'accorder des prêts à risques élevés à des taux "raisonnables". Une telle mesure aurait pour effet d'alourdir le budget fédéral.

ANALYSE

La question fondamentale a trait à la mission de la Banque, c'est-à-dire est-elle toujours nécessaire? Les éléments dont on dispose ne sont pas concluants. L'équipe chargée de l'étude sur le financement des petites entreprises aboutissait à la conclusion suivante :

> "compte tenu des mesures appliquées présentement par le gouvernement fédéral et de l'attention accrue accordée aux besoins de financement des petites entreprises par les institutions financières du secteur privé, la plupart des petites entreprises disposent d'un financement raisonnablement satisfaisant".

Évidemment, ces mesures fédérales englobent les activités de prêt de la BFD. En ce qui a trait à la BFD, l'équipe chargée de l'étude déclarait :

> "les éléments d'appréciation disponibles indiquent plutôt que le créneau du marché dont dispose la BFD en tant que prêteur complémentaire s'est rétréci et continuera vraisemblablement de rétrécir. S'il est difficile de prévoir le volume des activités que la BFD pourra mener en tant que prêteur complémentaire à terme, l'expérience des deux dernières années suggère que ce niveau d'activité est nettement inférieur à celui que la Banque est en mesure d'assurer".

Dans l'évaluation des causes de la diminution, ces dernières années, de la part du marché détenue par la BFD, il importe de tenir compte du fait que les investissements des entreprises se situaient à un niveau élevé juste avant la dernière récession et qu'il existe actuellement une sous-utilisation de la capacité. La baisse du volume global des investissements des entreprises a incité les banques à charte à lutter farouchement pour conserver leur volume de prêts. La situation pourrait changer avec une relance de l'activité économique.

La plupart des études qui ont porté sur le financement des petites entreprises ont révélé que le problème des petites entreprises se situe plutôt au niveau du financement par capitaux propres qu'au niveau du financement par emprunt et que c'est dans ce domaine que l'État pourrait jouer un rôle.

Les porte-parole des regroupements d'entreprises (la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, l'Organisation canadienne des petites entreprises) de même que certaines personnes interrogées par le Groupe d'étude ont mis en doute l'utilité des opérations de prêt de la BFD. D'autres pensent que s'il existe une lacune que les institutions financières privées ne réussissent pas à combler sur les marchés financiers, c'est celle que représentent les projets à l'étape de la conception et du démarrage. Un certain nombre d'éléments viennent corroborer ce point de vue, notamment le taux de pénétration plus élevé de la BFD dans les régions du palier IV et les caractéristiques de son portefeuille (prêts à risques plus élevés, prêts pour les fonds de roulement, prêts concentrés dans le secteur des services, etc.). On a également émis l'opinion que même si l'on faisait en sorte d'accroître la concurrence sur les marchés financiers, les banques privées ne desserviraient pas pour autant une large part de la clientèle de la BFD en raison des coûts d'exploitation élevés qui sont liés aux prêts de petite taille.

Selon les résultats d'une enquête menée en juin 1984 auprès de propriétaires ou d'exploitants d'entreprises indépendantes, la BFD dessert bien sa clientèle, mais elle est relativement peu connue dans l'ensemble. Certains pensent également que la Banque favorise les grandes entreprises au détriment des petites.

Une autre étude menée auprès des clients de la BFD et achevée au mois de janvier 1984 a révélé que les principaux facteurs qui incitent les gens à emprunter de la BFD sont les prêts à terme à taux fixe dont le remboursement peut être échelonné sur une période relativement longue ainsi que la réputation de la Banque comme prêteur aux petites et moyennes entreprises. Certains chiffres ne manquent cependant pas de surprendre quand on sait que la BFD est censée agir en tant que prêteur de dernier ressort. En effet, 37 % des personnes interrogées ont déclaré n'avoir fait aucune démarche auprès d'une autre institution financière avant de s'adresser à la BFD, et 24 % des entreprises qui avait au préalable présenté une demande à d'autres institutions s'étaient vues offrir un financement.

Dans l'ensemble, le Groupe d'étude est d'avis qu'en raison de l'activité accrue des institutions du secteur privé et des autres programmes gouvernementaux mis en place, tant au niveau fédéral que provincial, il n'est plus essentiel que le gouvernement fédéral fournisse des services financiers directs aux petites entreprises par le biais des services de prêt de la BFD. Il existe peut-être encore des besoins à ce titre dans certaines régions comme Terre-Neuve, mais il serait sans doute possible d'y répondre par d'autres mécanismes, par exemple en rétablissant le financement fédéral de la Société de développement de Terre-Neuve et du Labrador.

La BFD n'est pas le seul organisme fédéral à consentir des prêts pour venir en aide aux entreprises. On peut mentionner, entre autres, la Société du crédit agricole et l'Administration des prêts pour l'amélioration des pêches du ministère des Pêches et Océans. Si les activités de prêt de la BFD étaient maintenues, on pourrait utiliser les ressources de la BFD en matière d'analyse financière et de gestion-conseil dans le cadre de la prestation d'autres programmes de prêts. À la limite, la BFD pourrait assumer la responsabilité de ces programmes.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN) offre également du financement aux autochtones en vertu de ses programmes de subventions et de prêts. Les prêts en cours s'élèvent actuellement à environ 45 millions de dollars. Cette situation soulève la possibilité d'un conflit entre les divers rôles du MAIN et la nécessité de déterminer s'il convient qu'il assume ce rôle de banquier. Si le gouvernement décidait de maintenir les services de prêt de la BFD, il semble qu'il serait possible de confier à

la Banque la responsabilité des fonctions de prêt du MAIN. Une telle mesure pourrait en outre faire profiter davantage les autochtones en général des services de gestion-conseil de la Banque. Il serait sans doute souhaitable d'élargir le champ d'application des programmes de prêts destinés aux autochtones afin qu'ils ne soient plus limités à des groupes précis, comme c'est le cas actuellement. Il conviendrait de pousser plus loin l'analyse des répercussions de ces propositions sur d'autres aspects des activités du MAIN, tâche dont le Groupe d'étude sur les programmes destinés aux autochtones pourrait être chargé.

OPTIONS

Le gouvernement a récemment convenu de proroger la LPPE pour une autre période de cinq ans tout en y apportant certaines modifications visant à faire assumer aux banques une part plus importante des coûts de ce programme. Ces modifications permettront également aux entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions de dollars de bénéficier du programme. Bien que la Banque fédérale de développement et la Loi sur les prêts aux petites entreprises ne soient pas des substituts, on pourrait faire valoir que la LPPE et les divers programmes provinciaux suffisent à répondre aux besoins en financement par emprunts des petites entreprises et qu'on doit en conséquence mettre fin aux activités de prêt de la BFD. Si ce scénario était retenu, il serait souhaitable de donner plus d'information sur le programme de la LPPE qui semble être moins connu que la BFD. La principale fonction de la BFD, le prêt à terme, étant ainsi disparue, il serait peut-être préférable de dissoudre la Banque et de faire en sorte que ses autres fonctions (services de gestion-conseil et peut-être même les placements bancaires) soient assurées par d'autres moyens, par exemple confiées aux bureaux régionaux du ministère de l'Expansion industrielle régionale. La dissolution de la Banque exigerait l'approbation du Parlement. La mise en oeuvre d'une telle mesure nécessiterait également qu'une décision soit prise concernant le maintien ou non, jusqu'à échéance, du portefeuille des prêts. Le portefeuille pourrait être offert au secteur privé (avec un taux d'escompte approprié) ou encore aux organismes de prêts provinciaux, solution qui pourrait nécessiter un certain financement continu de la part du gouvernement fédéral. Par ailleurs, la Banque emploie environ 950 personnes pour ses opérations de prêt; la dissolution de ses services financiers entraînerait des mises en disponibilité. Les

négociations relatives au portefeuille pourraient également inclure des négociations au sujet des employés de la Banque. Pour toutes ces raisons et pour d'autres, notamment l'impact dans les régions, le MEIR devrait élaborer, en collaboration avec la BFD, un plan de mise en oeuvre détaillé dont une partie serait axée sur l'information visant à rassurer le public au sujet de l'aide qui continuera d'être apportée aux petites entreprises et des avantages que présentent les prêts consentis en vertu de la LPPE par rapport aux prêts de la BFD. Si l'on devait juger que les services de prêt de la BFD ne sont plus nécessaires, il faudrait aussi s'interroger sur le bien-fondé du maintien des programmes de la Société du crédit agricole.

Une autre solution serait de prendre appui sur l'expérience acquise par la BFD dans le domaine du prêt, sur ses services de gestion-conseil et sur son vaste réseau de bureaux régionaux et de succursales pour réorienter les activités du programme de prêt de la BFD et mettre l'accent sur une assurance-crédit partielle et sur le cautionnement de prêts consentis par des institutions financières du secteur privé. Un tel programme pourrait compléter ou remplacer le programme de la LPPE et exigerait que l'organisme gouvernemental, la BFD, réalise une certaine analyse de demandes de prêt en vue de déterminer le degré de garantie (de 50 à 90 %?) et qu'elle fournisse des conseils aux entreprises sur la façon de solliciter un prêt d'une institution financière du secteur privé. Le montant de la garantie pourrait également être limité à la différence entre le montant total du financement requis et le montant que l'institution financière privée consentirait à prêter en l'absence d'une telle garantie. Des frais seraient exigés pour ces services et l'objectif visé serait d'inciter les institutions privées à fournir du financement aux petites et aux moyennes entreprises à des taux raisonnables. Les motifs d'emprunt pourraient être moins restreints que c'est le cas à l'heure actuelle en vertu de la LPPE et pourraient englober des prêts consentis pour l'accroissement du fonds de roulement, des améliorations locatives, etc. Pour cette raison et pour empêcher les banques privées d'utiliser la garantie simplement pour protéger leurs propres intérêts, ce qui aurait pour effet d'accroître les coûts supportés par le gouvernement, il conviendrait que la BFD procède à l'analyse de certaines demandes de prêts déterminées. Une telle mesure entraînerait évidemment des coûts pour le gouvernement et, comme l'objectif serait de réduire le taux d'intérêt payé par les petites entreprises, ces coûts

dépasseraient sans doute le coût actuel des opérations de la BFD relatives au même volume de prêts. Cependant, en plus du financement "meilleur marché" qui serait offert aux petites entreprises, cette solution présente l'avantage évident d'éliminer la BFD comme concurrente possible des banques privées. Elle permettrait aussi à la BFD de se présenter comme l'alliée des petites entreprises, sans crainte de passer pour une usurière. Une telle solution pourrait être mise en oeuvre dans le cadre d'un programme de services complets pour les petites entreprises (avec, peut-être, un changement de nom). Les détails de la mise en oeuvre d'une telle option resteraient à être définis, mais la BFD devrait sans doute procéder à des compressions du personnel ou à une réorganisation du personnel actuel qui entraînerait des mises en disponibilité.

Évidemment, le gouvernement pourrait maintenir le statu quo et mettre en oeuvre une stratégie d'information pour dissiper un certain nombre d'idées fausses au sujet du rôle de la BFD et peut-être aussi fusionner les fonctions de prêt aux autochtones qu'assure actuellement le ministère des Affaires indiennes et du Nord.

ANNEXE : PRÊTS AUTORISÉS PAR LA BFD

Répartition par province :

	1983			1984		
	Nbre	Montant milliers $	Moyenne milliers $	Nbre	Montant milliers $	Moyenne milliers $
Terre-Neuve	180	15,362	85	152	16,369	108
Île-du-Prince-Édouard	25	1,398	56	15	953	64
Nouvelle-Écosse	171	12,144	71	91	7,195	79
Nouveau-Brunswick	198	10,911	55	140	12,194	87
Québec	625	99,891	160	496	85,299	172
Ontario	850	85,634	101	438	61,900	141
Manitoba	57	8,252	145	33	4,910	149
Saskatchewan	67	6,956	104	61	7,879	129
Alberta	300	36,250	121	163	41,618	255
Colombie-Britannique	919	88,085	96	540	77,851	144
Yukon	20	1,084	54	11	1,279	116
Territoires du Nord-Ouest	24	4,510	188	17	3,725	219
TOTAL	3,436	370,477	108	2,157	321,172	149

PLACEMENTS BANCAIRES
(Banque fédérale de développement)

OBJECTIF

Accroître le capital de risque mis à la disposition des petites et moyennes entreprises présentant un fort potentiel de croissance.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur la Banque fédérale de développement (art. 20), le mandat révisé confié à la BFD en 1983 et une décision du Conseil du Trésor de 1984-1985

DESCRIPTION

La BFD s'est engagée dans le domaine des placements de risque presque au tout début de sa création en 1974, en complément surtout de ses activités de prêt à terme. En 1983, la Banque mettait sur pied la Division des placements bancaires à la suite du nouveau mandat que le gouvernement venait de lui confier de favoriser la création d'une réserve de capitaux de risques au Canada. La Division a alors hérité du portefeuille de placements en actions de la Banque. Son financement est assuré par le capital-actions versé par le gouvernement (total actuel de 48 millions de dollars) qu'elle investit ou dont elle se sert pour favoriser les placements du secteur privé dans de petites et moyennes entreprises qui présentent un fort potentiel de croissance. Pour s'acquitter de ce rôle, la Banque crée des syndicats de placements formés de sources de financement privées, souscrit à des émissions d'actions de sociétés et participe à des investissements conjoints avec le secteur privé.

La Division des placements bancaires comprend quatre services spécialisés :

Capital de risque : placements dans de jeunes entreprises au potentiel de croissance élevé;

Participation au capital-actions : placements dans des entreprises en expansion ou éprouvant des difficultés temporaires;

Fusions et acquisitions : participation au capital-actions de sociétés fusionnées ou nouvellement acquises et services de conseils et de négociations dans les cas de fusions et d'acquisitions;

Syndication et prise ferme : engagement ferme à assumer les risques par souscription d'actions de second rang et création de syndicats de placements pour les investisseurs du secteur privé.

Au cours de l'exercice 1984, la Division a fait 14 placements pour un montant total de 7.9 millions de dollars. Par ailleurs, elle prévoit investir 17 millions dans 20 projets et garantir 5 autres placements d'une valeur de 2.5 millions d'ici la fin de l'exercice 1985. Les activités de placement et de prise ferme devraient demeurer sensiblement aux mêmes niveaux au cours de l'exercice financier 1986 avec l'injection de 2.5 millions de dollars de plus dans 5 nouveaux projets de syndication.

Le total des fonds consentis par le gouvernement jusqu'à la fin de l'exercice financier 1985 s'élève à 48 millions de dollars et la BFD demande 16 millions de plus pour les deux prochains exercices (dont 12 millions pour 1985-1986).

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Capital de risque/ placements en actions	22.4	38.2	50.6	57.3	63.2
Encaisse et actif à court terme	12.6	8.2	8.1	8.6	8.4
Total de l'actif	35.0	46.4	58.7	65.9	71.6
Capital (a)	36.6	48.0	60.0	64.0	64.0

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Recettes	2.9	3.1	4.7	9.1	11.5
Provisions pour pertes	1.1	1.6	2.0	3.4	3.1
dépenses de fonct.	2.8	2.4	2.4	2.5	2.7
Bénéfice d'exploitation (perte)	(1.0)	(0.9)	0.3	3.2	5.7
Placements					
Nombre	14	20	23	23	23
Montant	7.9	17	16.1	16.4	16.0
Syndication/ Prise ferme					
Nombre	----	5	10	11	15
Montant	----	2.5	5.0	5.8	10.1
Personnel	26	19	19	20	20

a. En supposant que le gouvernement du Canada versera 12 millions pour 1985-1986 et 4 millions pour 1986-1987.

OBSERVATIONS

Dans une étude des prêts et cautions de l'État au secteur privé, réalisée en 1982 et ayant pour titre "Intervention et efficacité", le Conseil économique du Canada concluait que les entreprises peuvent emprunter facilement quelle que soit leur taille, mais qu'elles "peuvent éprouver des difficultés à accroître leur dotation en fonds propres, et c'est là que devrait s'exercer le rôle supplétif de l'État sur les marchés financiers". Cette constatation et d'autres conclusions similaires tirées d'autres études expliquent pourquoi la BFD s'est lancée dans des activités de placements bancaires.

Outre la BFD, la plupart des provinces ont mis en place des programmes dont l'objet est de favoriser la formation de capital de risque. Citons à titre d'exemple la Compagnie pour l'expansion des petites entreprises de l'Ontario qui accorde une subvention (ou un crédit d'impôt) de 30 % aux investisseurs, le programme des sociétés de développement de

l'entreprise québécoise (SODEQ) du gouvernement québécois, qui prévoit une déduction fiscale de 25 %, et la Nova Scotia's Venture Corporation.

Les fournisseurs de capital de risque du secteur privé semblent jouer un rôle de plus en plus important sur les marchés canadiens de capitaux. Il semble aussi qu'il existe une réserve assez importante de fonds à investir dans du capital de risque, mais que les possibilités de placements offertes ne correspondent pas aux besoins de diversification du portefeuille des investisseurs. La BFD, dans le cadre de son programme de liaison financière, a fait mention, d'une part, de quelque 150 millions de dollars de fonds d'investisseurs éventuels et, d'autre part, de possibilités d'investissement nécessitant 160 millions de dollars de capitaux. Toutefois, les liaisons financières effectuées à ce jour atteignent une valeur de 2.5 millions seulement.

ANALYSE

Malgré les fonds disponibles, il est possible que les entreprises du plus petit segment du marché des capitaux (moins de 500,000 $) ne soient pas bien desservies par les fournisseurs de capitaux de risque du secteur privé en raison des coûts, des risques et des frais administratifs relativement élevés par rapport au rendement prévu. En effet, les coûts fixes liés à un petit placement en actions ne diffèrent pas beaucoup des coûts inhérents aux investissements plus importants.

La participation de la Banque dans ce domaine a été relativement faible et ne devrait pas s'accroître grandement; environ 30 placements sont prévus pour l'exercice financier 1986. Elle s'attend toutefois à recouvrer ses frais à compter de l'année financière 1986 et a déjà commencé à le faire.

S'il existe un problème avec le segment des marchés des capitaux formés des entreprises dont l'actif s'élève à moins de 500,000 $ et s'il y a pénurie de capitaux pour les entreprises à l'état de projet, les services de placements bancaires de la BFD constituent-ils la solution la plus appropriée que le gouvernement peut offrir? À ce sujet, soulignons que la Banque devrait investir à mêmes ses propres fonds une moyenne de 0.8 million de dollars par

placement au cours de l'exercice financier 1985 et qu'une large part de ses placements ne sont pas destinés à des entreprises sur le point de démarrer.

La BFD considère qu'elle joue le rôle d'un agent catalyseur pour attirer les investissements du secteur privé. Cependant, les sources de financement de capital de risque du secteur privé sont à la recherche de possibilités individuelles de placement qui offrent de très fortes chances d'un rendement élevé -- plus de 40 % -- car elles comptent réaliser ainsi un bon rendement sur l'ensemble de leur portefeuille, étant donné la proportion élevée d'échecs. On peut donc soutenir que si un tel taux de rendement est jugé probable, le fournisseur de capital de risque du secteur privé investira de toute façon et que, dans le cas contraire, il ne sera tout simplement pas intéressé.

Dans toute opération de placement en actions ou de participation au capital de risque, il y a l'obligation de contrôler de près la gestion de l'entreprise et de prendre des décisions difficiles. Cela n'est peut-être pas un rôle approprié pour un organisme gouvernemental qui utilise les fonds de l'État et qui s'expose aux critiques du public et des milieux politiques.

Compte tenu des problèmes possibles qui découlent d'une intervention directe d'un organisme gouvernemental, certains analystes pensent que le moyen le plus approprié dont dispose le gouvernement pour stimuler l'investissement de capitaux de risque dans les petites entreprises est la fiscalité. On pourrait recourir à des mesures comme un crédit d'impôt spécial, mais, à moins de fixer un plafond pour ces dépenses fiscales ou de concevoir un mécanisme administratif d'autorisation des placements, les pertes de recettes pourraient être élevées.

OPTIONS

Compte tenu de la plus grande maturité du marché financier canadien et de l'existence de divers programmes provinciaux de stimulants des placements en capitaux de risque, le gouvernement fédéral pourrait envisager de se désengager de tout programme de participation directe au capital-actions d'entreprises. Une telle décision pourrait s'accompagner de mesures visant à libérer davantage les marchés de capitaux des entraves aux décisions de

placements dans un compte en fiducie, un régime de retraite, etc. Le portefeuille des placements de la BFD pourrait être mis en vente ou cédé aux provinces. Une planification serait également nécessaire à cause du surplus d'employés qu'une telle mesure entraînerait.

Toutefois, si la BFD devait continuer à fournir un financement par emprunts par ses activités de prêt, elle devrait probablement aussi être autorisée à faire certains placements en actions lorsque les circonstances s'y prêtent. En conséquence, pour se ménager une ouverture sur le secteur des placements bancaires et favoriser la participation du secteur privé dans les petites entreprises, le gouvernement pourrait maintenir la Division des placements bancaires de la BFD, mais limiter sa propre participation au niveau actuel de 48 millions de dollars. Une telle mesure nécessiterait une révision des plans déjà établis par la Banque et l'obligerait peut-être à se départir plus tôt que prévu de certains investissements. Il est peu probable que des compressions de personnel soient nécessaires.

PROGRAMME DE PLANIFICATION FINANCIÈRE
(Banque fédérale de développement)

OBJECTIF

Fournir information et aide aux petites et moyennes entreprises pour l'élaboration de leurs plans commerciaux et la préparation de leurs demandes de financement présentées à des institutions financières pour obtenir des prêts, des subventions, des garanties ou du financement par actions.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur la Banque fédérale de développement constitue le fondement législatif des activités de la BFD. La Banque a mis en oeuvre ce programme à la suite du nouveau mandat qui lui a été confié par le gouvernement en 1983; le financement est assuré en vertu de la Loi de crédits.

DESCRIPTION

Le programme a été lancé au cours de l'année financière 1984 en tant que projet pilote d'une durée de deux ans. Il est offert dans 20 des 88 succursales de la BFD et se compose de quatre principaux services :

a. Guides d'autoplanification dans l'entreprise - près de 14,500 exemplaires de ces guides ont été vendus pour un coût nominal de 10 $ chacun, dont environ 7,400 au cours de l'année financière 1985, à des entreprises de tous les secteurs.

b. Préparation de demandes de financement et d'intermédiaire - dans le cas des projets plus longs et plus complexes, la BFD prépare, au nom de son client, un rapport qui pourra être présenté aux établissements financiers. On estime à 200 le nombre des dossiers établis au cours de l'exercice financier 1985 pour des demandes de financement totalisant 110 millions de dollars. Le secteur d'activité qui utilise le plus ce service est le secteur de la fabrication (38 %), suivi du secteur des services et de l'hébergement (30 %).

c. Liaison financière - service de référence permettant de mettre en rapport, d'une part, des investisseurs du secteur privé ayant des fonds à

investir et de l'expérience et, d'autre part, des entreprises cherchant à obtenir un financement. Vingt-sept liaisons financières ont été effectuées à ce jour pour un montant total de 2 millions de dollars de capitaux.

d. Planification stratégique - nouveau service conçu pour aider les entrepreneurs à élaborer des plans stratégiques à long terme.

Le taux de recouvrement des coûts du programme de planification financière s'élève actuellement à 19 %; on s'attend que ce taux augmentera dans les années à venir.

BÉNÉFICIAIRES

Les programmes de la BFD sont accessibles à toute personne qui exploite ou qui est sur le point d'exploiter une entreprise au Canada. Ces programmes tiennent compte particulièrement des besoins de la petite entreprise.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88*
Traitements	1.3	2.5	6.4	8.5	8.7
F & E	0.9	1.7	4.1	5.6	5.8
Total des dépenses de fonct.	2.2	4.2	10.5	14.1	14.5
Recettes	(0.2)	(1.3)	(3.6)	(5.8)	(7.0)
Coûts nets	2.0	2.9	6.9	8.3	7.5

* Ces estimations s'appuient sur la proposition visant à prolonger le programme au-delà des deux années initiales prévues, à l'étendre à 20 autres succursales au cours de l'exercice financier 1986 et à 16 succursales supplémentaires au cours de l'exercice 1987. On suppose que les dépenses pour les années 1986-1987 et 1987-1988 augmenteront de 5 % par année.

OBSERVATIONS

Le Conseil du Trésor a exigé une évaluation de ce programme pilote. Les modalités d'un tel exercice sont encore à l'étude, de sorte qu'aucune évaluation officielle n'a encore été entreprise. La BFD est à la recherche de fonds qui lui permettraient de poursuivre le programme à la fin de l'année financière 1985 et de l'étendre à 20 autres succursales.

ANALYSE

Ce programme est l'un des quatre programmes offerts par la BFD en vertu du mandat qui lui a été confié de fournir des services de gestion-conseil aux petites entreprises. L'une des constatations qui revient dans toutes les études sur la petite entreprise est que la principale cause d'échec est le manque de connaissances spécialisées dans le domaine de la gestion et des finances, d'où la nécessité de mesures pouvant améliorer les compétences en gestion des petits entrepreneurs. Les programmes de la BFD apportent une réponse au problème soulevé, mais d'autres ministères et organismes, notamment au palier provincial, ont institué des programmes semblables. La multiplicité des programmes et des organismes qui les offrent est source de confusion pour les petites entreprises qui n'ont ni le temps ni les moyens de se retrouver dans ce labyrinthe. Cela soulève la question du regroupement des divers programmes et de leur administration, y compris la possibilité de la création d'un organisme unique de services à l'entreprise (ou autre mécanisme du genre). Cependant, ces questions thématiques ne sont pas liées uniquement au présent programme et elles doivent être examinées d'un point de vue global, avec les recoupements qui s'imposent entre les programmes.

Selon les diverses études entreprises en 1982 dans le cadre de l'examen sur le financement des petites entreprises, le problème de financement des petites entreprises peut sans doute être attribué à un manque de compétence dans le domaine de la planification financière. Le Programme de planification financière de la BFD cherche à résoudre ce problème.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail qu'en attendant les résultats de l'évaluation en cours, le gouvernement envisage de limiter les services de planifica-

tion aux 20 succursales déjà visées et que le prix de ces divers services soit haussé de façon à mieux refléter leurs coûts.

L'implantation à grande échelle d'un centre complet d'aide à l'entreprise devrait obligatoirement comprendre des services de planification financière et de préparation de demandes de financement du genre de ceux qui sont offerts en vertu du présent programme. Cependant, une autre possibilité serait de concentrer le présent programme dans un nombre encore plus restreint de succursales de la BFD et d'y offrir une gamme plus étendue de services dans le cadre d'un programme pilote de centre complet d'aide à l'entreprise.

Autrement, on pourrait décider de supprimer le programme en 1985, soit à la fin de la période d'essai de deux années.

CONSULTATION AU SERVICE DES ENTREPRISES (CASE)
(Banque fédérale de développement)

OBJECTIF

Aider les petites entreprises à améliorer leurs méthodes de gestion grâce à des services de consultation offerts par des gens d'affaires expérimentés à leur retraite.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur la Banque fédérale de développement (article 21) permet à la BFD de mener des activités de consultation en gestion. Les dépenses relatives aux programmes des services de gestion-conseil sont acquittées en vertu de la Loi de crédits.

DESCRIPTION

Le programme CASE est offert dans toutes les succursales de la BFD et fait appel à environ 1,300 conseillers venant de tous les coins du Canada; ces personnes ont été choisies parmi des gens d'affaires à leur retraite qui ont fait leurs preuves. Au cours de l'exercice financier 1984, il y a eu près de 13,500 consultations, dont 87 % pour des entreprises embauchant moins de 10 personnes. Les petites entreprises ainsi conseillées appartenaient à des secteurs d'activité variés et 31 % des mandats venaient de clients désireux d'obtenir de l'aide pour lancer une nouvelle entreprise. Le client paie les honoraires du conseiller (taux horaire), mais les coûts connexes comme les frais de déplacement et autres frais remboursables sont imputés au budget fédéral. Le taux de recouvrement des coûts est passé de 19.7 % pour l'exercice 1983 à 22.3 % pour l'exercice 1984; il devrait se situer autour de 23 % en 1985.

BÉNÉFICIAIRES

Le programme CASE est accessible à toute personne qui exploite ou qui désire fonder une entreprise au Canada, pourvu que cette entreprise compte moins de 75 employés.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86
Traitements	2.0	2.5	2.6
F & E	6.0	7.0	6.9
Total des dépenses de fonct.	8.0	9.5	9.5
Recettes	1.5	1.7	1.9
Coûts nets	6.5	7.8	7.6
A.-P.	70	79	81

ANALYSE

Selon une étude effectuée par Dun et Bradstreet en 1983, la principale cause d'échec des entreprises au Canada est le manque de compétence et d'expérience en gestion. Le programme vise à améliorer la gestion des petites entreprises en les faisant bénéficier des compétences de gestionnaires chevronnés.

Les divers examens du programme CASE ont été positifs dans l'ensemble. Le programme semble apprécié de la majorité de ses utilisateurs. Les conseillers en gestion de la firme Services professionnels Cousineau qui ont procédé à une évaluation du programme en 1984 (et dont les résultats ont été communiqués à la BFD au mois de décembre 1984) ont conclu que "le concept CASE ... a encore sa raison d'être aujourd'hui". Selon leurs constatations, le programme :

> "peut être jugé d'une excellente qualité dans l'ensemble, quoique certaines améliorations soient nécessaires sur le plan de la délimitation des activités pour éviter que des services de consultation soient offerts à des personnes qui seraient en mesure de payer des honoraires de professionnels et pour assurer une meilleure concordance avec les services offerts par le secteur privé".

Une telle constatation soulève la question la plus importante concernant le programme CASE : le gouvernement

devrait-il offrir des services de consultation en gestion qui peuvent être obtenus, moyennant des frais, du secteur privé? On pourrait sans doute soutenir qu'en l'absence d'une intervention de l'État, un tel service ne serait pas directement accessible au groupe cible des petites entreprises en raison de facteurs comme le coût, l'emplacement, le manque d'information, etc. D'autres mécanismes pourraient être utilisés pour remédier à de telles lacunes, mais une intervention directe comme le programme CASE semble être l'option la moins coûteuse qui s'offre au gouvernement. Un des avantages indirects du programme CASE est qu'il utilise la compétence de personnes à leur retraite et leur fournit un certain revenu supplémentaire.

Au cours des échanges avec les membres du Groupe d'étude, les représentants de regroupements de petites entreprises ont eu une attitude très positive à l'égard du programme CASE.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir le programme CASE mais en facturant le client de façon à recouvrer une proportion plus élevée des coûts du service. De plus, pour inciter les clients à recourir davantage aux services du secteur privé, on pourrait fixer un barème de taux progressifs en vertu duquel les clients qui ont recours plus d'une fois au programme et qui sont en mesure de payer pourraient assumer jusqu'au plein montant des coûts.

Il semble que le gouvernement ait raison de vouloir favoriser la prestation de services adéquats de conseils en gestion aux petites entreprises. Toutefois, étant donné qu'il existe de tels services de consultation dans le secteur privé, une autre solution serait que le gouvernement entreprenne une vaste campagne de publicité sur la nécessité, pour les petites entreprises, d'utiliser ces services et qu'il offre une aide financière, peut-être sous forme de bons, qui permettrait aux petites entreprises de recourir aux services du secteur privé. Une telle mesure serait obligatoirement moins axée sur le groupe cible des petites entreprises que ne l'est le programme CASE et son utilisation serait moins certaine. Il est probable que, pour les mêmes déboursés de la part du gouvernement, un nombre plus restreint de petites entreprises bénéficieraient du programme.

FORMATION
(Banque fédérale de développement)

OBJECTIF

Améliorer les connaissances en gestion des propriétaires et exploitants de petites et moyennes entreprises canadiennes afin de remédier à l'une des principales causes d'échec des entreprises.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur la Banque fédérale de développement (art. 22) régit les activités de formation en gestion de la BFD. Les dépenses sont financées en vertu de la Loi de crédits.

DESCRIPTION

La BFD organise, un peu partout au Canada, des séminaires de formation en gestion portant sur divers sujets, notamment les finances, l'administration générale, le marketing et le personnel. De plus, elle collabore avec d'autres ministères et organismes des secteurs public et privé à la conception de séminaires conjoints. Elle conçoit également des cours de gestion des affaires à l'intention des ministères de l'éducation des provinces et des territoires, et elle organise des ateliers qui visent à répondre à certains besoins locaux que les formations courantes ne peuvent satisfaire. Enfin, la BFD offre dans toutes ses succursales des cliniques de gestion sous forme d'un programme audio-visuel d'autoformation.

La Banque s'est récemment vue confier l'administration du Programme de formation en gestion dans les provinces de l'Atlantique, qui vise à combler des lacunes reconnues. Un budget annuel de 850,000 $ sur cinq ans a été autorisé.

BÉNÉFICIAIRES

Les programmes de formation en gestion sont accessibles aux petites entreprises canadiennes. Environ 30,000 personnes participent chaque année aux séminaires organisés par la Banque et 26,000 cours de gestion des affaires ont été vendus pendant l'exercice financier 1984.

Des frais sont facturés pour la plupart des activités de formation, mais ils n'assurent qu'un recouvrement partiel des coûts. Le taux de récupération est passé de 21.3 % pour l'exercice 1979 à 32 % pour l'exercice 1984.

DÉPENSES (en millions de dollars)

	83-84	84-85	85-86*
Traitements	2.6	2.7	3.0
F & E	3.5	4.4	3.9
Total des frais d'exploitation	6.1	7.1	6.9
Recettes	1.6	1.7	1.8
Coûts nets	4.5	5.4	5.1
A.-P.	65	68	72

* Ne comprend pas les 850,000 $ ni les années-personnes affectés au Programme de formation en gestion dans les provinces de l'Atlantique.

OBSERVATIONS

Les programmes de formation de la BFD s'inscrivent dans le cadre du programme général des services de gestion-conseil de la Banque qui vise à améliorer les connaissances en gestion des petites et moyennes entreprises (PME). Selon les résultats d'un certain nombre d'études sur les programmes de la BFD, ils sont bien conçus et utiles.

Outre ces programmes destinés au secteur privé, il existe des services de formation en gestion et de consultation dispensés aux PME par les provinces. Le coparrainage de ces séminaires et ateliers par la BFD et les organismes provinciaux est fréquent.

En novembre 1984, les Services professionnels Cousineau ont remis à la Banque un rapport sur son programme de séminaires. La conclusion en était que, de façon générale, le produit est d'excellente qualité et répond à un besoin. Les représentants des regroupements de petites entreprises contactés par le Groupe d'étude ont dans l'ensemble appuyé ces programmes, mais ont émis la réserve que les services de la BFD ne devraient pas faire double emploi avec ceux du secteur privé.

En ce qui concerne le Programme de formation en gestion dans les provinces de l'Atlantique, les gouvernements de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick ont écrit au ministre de l'Expansion industrielle régionale pour demander que les précédents accords de financement soient rétablis; le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a recommandé la conclusion d'une entente auxiliaire en vertu de l'Entente de développement économique et régional pour le financement de la formation en gestion dans cette province.

ANALYSE

Les considérations qui entrent en jeu ici sont sensiblement les mêmes que dans le cas des autres aspects des activités de gestion-conseil : Est-il nécessaire que le gouvernement fédéral fournisse de tels services étant donné la participation du secteur privé et des gouvernements provinciaux? D'après l'étude Cousineau, mentionnée plus haut, la demande est si grande qu'on ne peut espérer que le secteur privé, à lui seul, y satisfasse à des prix concurrentiels. Le rôle que joue la BFD est une nécessité, et le monde des affaires comme les milieux spécialisés de l'enseignement y sont favorables.

Une telle conclusion doit être analysée de plus près. Il existe un prix du marché qui permet à l'offre et à la demande de s'équilibrer dans le secteur privé. La question est de savoir si ce prix est trop élevé compte tenu des pressions exercées sur les ressources limitées du groupe cible et de l'information que possède ce groupe sur la valeur du service. Si le gouvernement souhaitait, pour des raisons d'intérêt public, réduire le prix du service pour en faire profiter un plus grand nombre, le maintien du programme de la BFD pourrait alors être une solution. Si la demande non satisfaite au prix subventionné est "grande", la prestation directe du service par un organisme gouvernemental, avec plafonnement des ressources totales affectées, représenterait sans doute une solution moins coûteuse pour l'État.

Les personnes interrogées par le Groupe d'étude s'entendent sur la nécessité de la participation du gouvernement fédéral à la formation des petites et moyennes entreprises, mais estiment essentiel de veiller à ce que les programmes ne fassent pas double emploi avec ceux offerts par les provinces ou le secteur privé. En raison de la diversité des programmes provinciaux, il n'est pas possible de déterminer s'il existe un chevauchement important, mais

les coordonnateurs fédéraux du développement économique sont généralement d'avis que les programmes de formation sont plutôt complémentaires. Le besoin est toutefois plus grand dans les localités isolées, et des mécanismes devraient être prévus pour y assurer la prestation de ces programmes.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de continuer à offrir des programmes de formation par l'entremise de la BFD et de prévoir des consultations régulières avec les provinces et les associations professionnelles du secteur privé, de façon à ce que les programmes ne fassent pas double emploi avec les services offerts ailleurs. Les frais pourraient par ailleurs être augmentés en vue du recouvrement d'une part plus importante des coûts.

Comme dans le cas des autres aspects des activités de gestion-conseil de la BFD, les programmes de formation pourraient être un des services gouvernementaux offerts dans le cadre d'un futur centre "complet" d'aide à l'entreprise.

Une autre solution consisterait à abolir le service de la BFD et à laisser la tâche aux provinces, peut-être au moyen d'ententes auxiliaires en vertu de l'Entente de développement économique et régional. On pourrait également songer à une campagne de publicité qui sensibiliserait les PME à l'importance de la formation en gestion et leur ferait connaître les programmes du secteur privé et des gouvernements provinciaux.

SERVICES D'INFORMATION
(Banque fédérale de développement)

OBJECTIF

Renseigner les entreprises, particulièrement les petites et moyennes entreprises (PME), sur les programmes publics d'aide financière et non financière mis à leur disposition.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur la Banque fédérale de développement (article 23) autorise la BFD à offrir des services d'information. Les dépenses relatives à ces activités sont financées en vertu de la Loi de crédits.

DESCRIPTION

Sous la direction du Service d'information à la petite entreprise (SIPE), chaque succursale de la BFD fournit des renseignements sur les programmes d'aide offerts par les administrations fédérale, provinciales et municipales. Au cours de l'exercice 1984, quelque 20,000 demandes de renseignements ont été traitées et plus de 70,000 personnes ont été dirigées vers les responsables d'autres programmes d'aide. Le SIPE a été informatisé en vue de la création du programme Aide informatisée pour le développement des entreprises (AIDE), un système d'information automatisé qui prévoit l'installation d'ordinateurs dans l'ensemble du réseau des succursales de la BFD.

Des séances d'information gratuites, d'une durée d'une à trois heures, fournissent également de l'information sur les programmes. Au cours de l'exercice 1984, plus de 15,000 personnes ont participé aux 400 séances organisées.

La BFD publie le répertoire AIDE (Assistance et information pour le développement de l'entreprise) ainsi que d'autres publications. Chaque année, elle organise également la Semaine de la petite entreprise en collaboration avec la Chambre de commerce du Canada.

Les services d'information de la Banque sont actuellement offerts gratuitement. On prévoit cependant exiger certains frais des utilisateurs du programme AIDE.

Les centres d'information aux entreprises du MEIR sont progressivement intégrés au réseau des bureaux de la BFD, ce qui élimine en partie le chevauchement des programmes.

BÉNÉFICIAIRES

Toute personne qui exploite ou qui est sur le point d'exploiter une entreprise au Canada.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86*
Traitements	3.8	4.6	5.4
F & E	5.3	5.8	6.1
Total des frais d'exploitation	9.1	10.4	11.5
Revenus	-	-	0.3
Coûts nets	9.1	10.4	11.2
A.-P.	65	68	72

*Nota : y compris les ressources affectées au programme AIDE

Analyse

La diffusion d'information sur les programmes d'aide gouvernementaux à l'intention des PME est nécessaire et de nombreux organismes, tant fédéraux que provinciaux, offrent ce genre de service sous une forme ou une autre. Un grand nombre de ces services sont spécialisés puisque les renseignements sont fournis sur les programmes administrés par l'organisme concerné. Lorsque des renseignements sont fournis sur d'autres programmes, ils ont tendance à être moins détaillés.

Outre la BFD, le principal organisme qui fournit de l'information sur les programmes du gouvernement fédéral en faveur des entreprises est le MEIR, principalement par l'entremise de ses bureaux régionaux et locaux dont le nombre dépasse 30. Les centres d'information aux entreprises du MEIR ont pour leur part été intégrés aux opérations de la BFD dans toutes les provinces à l'exception de Terre-Neuve, du Manitoba et de la Saskatchewan. Les

autres organismes fédéraux visés sont Emploi et Immigration Canada (dont la première mission n'est pas le service aux entreprises) et le Conseil national de recherches. La plupart des gouvernements provinciaux fournissent également de l'information sur les programmes gouvernementaux, dont les programmes fédéraux.

D'après les sondages effectués, la réaction du public est positive. Reste à savoir si la BFD constitue le meilleur véhicule pour la prestation de ces services. Le vaste réseau de succursales de la Banque ainsi que l'expérience et le savoir-faire qu'elle a acquis semble la désigner comme point central idéal d'un éventuel regroupement des services d'information aux entreprises.

Un groupe de travail formé de représentants de ministères et organismes fédéraux en Ontario a examiné un certain nombre de recommandations visant à améliorer l'accès aux programmes fédéraux d'aide aux entreprises ainsi que leur efficacité. Les organismes représentés au sein de ce groupe de travail ont exprimé des réserves quant à la faisabilité d'un regroupement de tous les services et a proposé comme solution de rechange l'établissement d'un réseau d'orientation. Ce réseau serait formé de fonctionnaires responsables de la prestation des programmes fédéraux dans leur province; ils auraient reçu une formation générale sur les programmes ne relevant pas de leur compétence de façon à pouvoir renseigner adéquatement les entreprises clientes et les diriger vers tous les principaux programmes d'aide fédéraux.

Le programme AIDE, qui en est toujours à l'étape de l'élaboration, deviendra vraisemblablement une base de données très puissante dont les entreprises comme les gouvernements pourraient tirer un grand profit. Il reste cependant beaucoup à faire pour perfectionner le logiciel et évaluer l'exploitation du système.

OPTIONS

Le Groupe d'étude entrevoit les trois options suivantes, chacune étant assortie de considérations et de conséquences qui lui sont propres :

- Les services d'information de la BFD pourraient être maintenus et même étendus si l'on faisait de la BFD le principal centre d'information (et de conseil) sur les

programmes fédéraux d'aide aux entreprises. Si ce scénario était retenu, d'autres organismes pourraient utiliser le réseau des succursales de la BFD pour diffuser de l'information sur leurs programmes et ainsi réduire leur propre charge de travail d'information directe. D'autres études devraient être faites pour déterminer le genre de services d'information et d'autres services que la BFD fournirait ainsi que les ressources nécessaires à cette fin.

- On pourrait maintenir le statu quo, mais chercher à recouvrer une partie des coûts inhérents au service, par exemple exiger des frais pour le répertoire AIDE. On pourrait en outre améliorer la diffusion de l'information sur les programmes d'aide aux entreprises par l'application du concept de réseau d'orientation.

- Un certain nombre d'options pourraient être examinées en vue de la prestation de services d'information en collaboration avec les provinces.

CENTRES D'INFORMATION AUX ENTREPRISES
(Expansion industrielle régionale)

SITUATION

Jusqu'à récemment, le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) exploitait un centre d'information aux entreprises dans chaque province. Comme il y avait chevauchement possible avec les services de gestion-conseil offerts par la Banque fédérale de développement (BFD), ces centres ont été progressivement intégrés aux opérations de la BFD. En conséquence, un examen détaillé du programme des Centres d'information aux entreprises n'a pas été entrepris. Il reste cependant encore à étudier le meilleur moyen d'offrir aux petites et moyennes entreprises des renseignements et des conseils.

INTRODUCTION

Une des constatations qui revient dans toutes les études sur les petites et moyennes entreprises, c'est que leur principale cause d'échec est le manque de connaissances spécialisées dans les domaines de la gestion et des finances et, partant, qu'il est nécessaire de prendre des mesures pour améliorer ces connaissances. Ainsi, les études menées dans le cadre de l'examen sur le financement des petites entreprises, en 1982, ont révélé que le problème de financement des petites et moyennes entreprises pouvait sans doute être attribué à une planification financière insuffisante.

Ces constatations ont en partie incité les gouvernements, tant au palier provincial que fédéral, à mettre en place des mesures visant le perfectionnement des chefs de petites et moyennes entreprises. En outre,les organismes qui administrent un programme d'aide sont tenus de fournir des renseignements à ce sujet au groupe cible des entreprises. La multiplicité des programmes et des organismes qui les offrent est source de confusion pour les petites et moyennes entreprises qui n'ont ni le temps ni les moyens de se retrouver dans ce labyrinthe.

Des représentants de petites et moyennes entreprises ont souvent demandé que les divers programmes gouvernementaux soient plus accessibles et qu'on allège les formalités administratives liées à leur prestation. Pour l'entrepreneur, l'idéal serait de pouvoir bénéficier de tous

les services dont il a besoin (renseignements, conseils, autorisation de projet, financement) en communiquant avec un seul organisme et en remplissant une seule demande. À la limite, ce point de pourrait servir de fondement à l'établissement d'un programme unique.

Toutefois, compte tenu de la diversité des besoins des entreprises et des objectifs politiques du gouvernement, l'existence d'un certain nombre de programmes est à la fois inévitable et nécessaire. Cela ne veut pas dire pour autant que les décideurs ne doivent pas essayer de voir s'il ne serait pas préférable de modifier les programmes en vigueur au lieu de simplement en créer de nouveaux, pas plus qu'il ne faut en déduire que l'austérité en matière de création de programmes n'est pas une vertu.

On a maintes fois analysé le problème que pose la conciliation de la diversité des programmes et de l'objectif d'un accès plus facile à ces programmes. Ces efforts ont mené à des initiatives comme la publication du répertoire AIDE (Assistance et information pour le développement de l'entreprise), mais le problème des communications demeure. On a même présenté un certain nombre de propositions plus radicales, dont la création d'un centre de services complets pour l'entreprise. Le présent document examine brièvement quelques-unes de ces propositions.

Situation actuelle

a. Programmes fédéraux et points de contact

Voici quelques-uns des programmes actuellement offerts par le gouvernement fédéral :

Banque fédérale de développement
- Opérations de prêt (prêts à terme, cautionnements)
- Placements bancaires
- Services de gestion-conseil

Ministère de l'Expansion industrielle régionale
- Programme de développement industriel et régional
- Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense
- Loi sur les prêts aux petites entreprises
- Office canadien pour un renouveau industriel
- Système de repérage des débouchés

Ministère des Affaires extérieures
- Société pour l'expansion des exportations
- Programme de développement des marchés d'exportation
- Programme des projets de promotion
- Corporation commerciale canadienne

Conseil national de recherches
- Programme d'aide à la recherche industrielle
- Programme des projets industrie-laboratoires

Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada
- Programme national de formation dans l'industrie
- Programme de croissance locale de l'emploi

Revenu Canada/ministère des Finances
- Diverses dépenses fiscales

Il existe évidemment d'autres organismes qui offrent d'autres programmes, mais la liste ci-dessus donne une assez bonne idée de la complexité de la situation pour une petite ou moyenne entreprise.

Tous les organismes énumérés plus haut sont dotés d'une certaine forme de réseau régional. Le plus étendu est celui de la CEIC; toutefois, il n'est pas seulement (ni même principalement) axé sur les services à l'entreprise.

Le deuxième réseau en importance est celui de la BFD qui compte 88 succursales dans tout le Canada et offre une gamme variée de services de formation en gestion, de planification financière, de consultation et d'information en plus de ses services de prêts et de placements bancaires. La Banque dispense de l'information non seulement sur ses propres services, mais également sur les autres services d'aide à l'entreprise du gouvernement. Une liste des succursales de la BFD figure à l'annexe A.

Le MEIR compte plus de 30 bureaux régionaux et locaux qui doivent à la fois élaborer des politiques et assurer la prestation de programmes et d'information.

Même si Revenu Canada possède plus de 30 bureaux régionaux et centres fiscaux, leur rôle se limite strictement à fournir de l'information et de l'aide en matière de fiscalité.

Les autres organismes sont plutôt concentrés dans les grands centres urbains.

b. Programmes provinciaux d'information et de consultation pour l'entreprise

Toutes les provinces offrent des services d'information et de consultation à l'entreprise, quoique le champ d'application et la portée de ces programmes varient d'une province à une autre. Bien qu'incomplète, la liste qui suit présente certains de ces programmes.

Terre-Neuve

Newfoundland and Labrador Development Corporation
Programme de services consultatifs

Île-du-Prince-Édouard

Department of Industry
Formation en gestion

Market Development Center
Recherche, information et formation sur les marchés

Nouvelle-Écosse

Department of Development
La Business and Technical Service Division offre des services de consultation et d'information.
Programme de consultation

Nouveau-Brunswick

Ministère du Commerce et du Développement
La Direction du commerce offre des programmes de soutien dans les domaines de la gestion, du marketing, de la production, des ventes et de la distribution.

Québec

Ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme
Un éventail de programmes dont :

Programmes Gestion-Marketing
Programme Outils de gestion
Direction des services aux entreprises manufacturières
Services d'information et de transfert de technologie

Ontario

Ministère de l'Industrie et du Commerce
Un éventail de programmes, dont :
Programme d'expansion et de gestion des petites entreprises
Modèles de planification financière pour fabricants
Section des programmes d'aide à la productivité du secteur manufacturier (services de consultation)

Manitoba

Ministère du Développement de l'entreprise et du Tourisme
Programme d'aide à la faisabilité destiné aux petites entreprises de fabrication
Programme de formation et de perfectionnement en matière de gestion
Conseils généraux d'affaires

Saskatchewan

Le Department of Tourism and Small Business administre des Regional Business Resource Centres qui offrent :
Services d'information pour l'entreprise
Services professionnels
Programmes de perfectionnement en gestion
Formation en gestion

Alberta

Ministère du Développement économique
Planification stratégique (renseignements sur l'économie et les marchés)

Ministère du Tourisme et de la Petite entreprise
Conseils destinés aux entreprises
Programme d'aide à la gestion

Colombie-Britannique

Ministry of Industry and Small Business
Development, Small Business Services Branch
Services d'information
Programme d'aide à la gestion

Rôle de la Banque fédérale de développement

L'avenir de la BFD dépend des décisions qui seront prises relativement aux diverses options. Dans les documents détaillés sur les programmes de la BFD, on préconise de mettre fin aux opérations de prêt de la Banque. Si le gouvernement devait adopter cette solution, il aurait alors à prendre une décision au sujet des services de gestion-conseil de la Banque. Au nombre des possibilités, mentionnons l'intégration de ces services aux opérations d'un ministère fédéral comme le MEIR (avec, peut-être, une extension du réseau régional du Ministère), la prestation des services par l'entremise d'un organisme distinct et le transfert des programmes aux provinces. Ces possibilités pourraient être envisagées dans le cadre des grandes options énoncées ci-dessous.

OPTIONS

Les options qui visent à simplifier le processus de prestation des services à l'entreprise doivent être examinées en fonction de deux paramètres fondamentaux: les mécanismes organisationnels de prestation et le genre de services offerts. Ces deux paramètres sont étroitement liés puisque la nature des services offerts influe grandement sur la structure organisationnelle et vice versa.

a. Centres de services complets à l'entreprise

Un certain nombre de propositions relatives à la création de centres fédéraux chargés de tous les services d'information et de consultation et, possiblement, de la prestation des programmes d'aide à l'entreprise ont été présentées régulièrement. Il existe des études détaillées sur les divers mécanismes possibles. En résumé, ces options vont de la désignation d'un organisme existant, notamment la BFD et ses 88 succursales, comme principal réseau de diffusion d'information et d'aide à l'entreprise, à l'établissement d'un nouvel organisme, soit issu de la BFD, soit entièrement repensé. On a déjà prévu diverses appellations pour ce nouvel organisme, dont l'Agence de développement de la petite et moyenne entreprise et Entreprise Canada.

En vertu de la proposition de centralisation des services à l'entreprise, l'organisme désigné serait chargé d'offrir information et aide, par exemple :

renseignements sur les questions fiscales (peut-être par des agents de Revenu Canada installés sur place);
préparation de demandes de financement présentées aux établissements financiers du secteur privé;
préparation de demandes pour les programmes financés par les gouvernements;
adaptation à la technologie nouvelle;
approvisionnements publics;
planification financière;
consultation en gestion;
information sur les marchés; et
commercialisation des exportations et remplacement des importations.

Selon certains scénarios, l'organisme serait également chargé d'offrir des services financiers comme des garanties d'emprunts et, peut-être, un financement direct.

L'établissement d'un tel organisme exigerait beaucoup de planification. Bien qu'une telle mesure aiderait à éliminer le chevauchement et la concurrence entre les programmes grâce à la coordination des divers services d'aide, il y aurait néanmoins séparation des rôles d'information et de prestation. Cela pourrait entraîner des luttes bureaucratiques intestines puisque les gestionnaires des programmes essaieraient d'empêcher "l'érosion" du contrôle qu'ils exercent sur leurs programmes.

b. Coopération fédérale-provinciale

Les possibilités sont nombreuses, mais l'une serait que le gouvernement fédéral se retire du "commerce" direct pour plutôt s'occuper des "stocks" en déléguant la "vente au détail" des services d'information et de gestion-conseil aux provinces. En vertu d'accords fédéraux-provinciaux (ententes auxiliaires aux termes des EDER) qui tiendraient compte des besoins propres à chaque province, le gouvernement fédéral pourrait utiliser les organismes provinciaux en place comme points de contact directs pour les petites et moyennes entreprises désirant obtenir des conseils. L'organisme provincial offrirait de l'aide concernant aussi bien les programmes provinciaux que fédéraux.

c. Réseau d'orientation

Un groupe de travail formé de représentants de ministères et organismes fédéraux en Ontario a examiné un certain nombre de recommandations visant à améliorer l'accès aux programmes d'aide aux entreprises du gouvernement fédéral ainsi que l'efficacité de leur prestation. Les organismes représentés au sein du groupe de travail ont exprimé des réserves quant à la possibilité de regrouper tous les services et ont proposé comme solution de rechange l'établissement d'un réseau d'orientation. Ce réseau serait formé de fonctionnaires responsables de la prestation des programmes fédéraux dans leur province, qui auraient reçu une formation générale sur les programmes ne relevant pas de leur compétence de façon à pouvoir renseigner adéquatement les entreprises clientes et à les diriger vers tous les principaux programmes d'aide fédéraux.

CONCLUSIONS

Du point de vue des chefs de petites et moyennes entreprises la centralisation des services (au palier fédéral ou provincial) est l'option la plus souhaitable. Si le gouvernement fédéral décidait qu'il doit intervenir directement en offrant des services financiers aux petites et moyennes entreprises (sous forme de prêts ou de cautionnements de prêt), la BFD (qui pourrait changer de nom) fournirait alors un point de départ. Quoi qu'il en soit, les services de gestion-conseil actuellement offerts par la BFD servent de fondement adéquat à l'élaboration d'un ensemble de services complets.

Il y a toutefois des limites quant au type de services qui peuvent être offerts à partir d'un même point de diffusion de l'information, et de nombreux gestionnaires de programmes s'opposeraient sans doute à ce qu'on offre plus que de simples renseignements de base sur leurs programmes par crainte des problèmes que cela pourrait entraîner. Une solution serait que des agents de programme bien informés soient affectés à chaque point de diffusion. Cependant, la logistique d'une telle organisation serait complexe. La question de savoir quels services pourraient être offerts et par quel genre d'organisme nécessite plus ample examen. Enfin, l'établissement d'un réseau d'orientation, en tant que partie intégrante de la mise en oeuvre d'un programme de services complets, pourrait aider à résoudre les problèmes de partage des responsabilités.

ANNEXE A

Banque fédérale de développement - Réseau des succursales

SUCCURSALES "A" (22)	SUCCURSALES "B" (30)	SUCCURSALES "C" (36)
St. John's (Terre-Neuve)	Corner Brook	Grand Falls
Moncton	Saint John (Nouveau-Brunswick)	Bridgewater
Halifax (Dartmouth)	Bathurst	Truro
Montréal (Place Victoria)	Charlottetown	Fredericton
Montréal (Saint-Laurent)	Sydney	Edmundston
Ottawa	Saint-Jérôme	Longueuil
Sherbrooke	Rouyn-Noranda	Maisonneuve
Québec	Drummondville	Laval
Toronto	Trois-Rivières	Valleyfield
Kitchener-Waterloo	Rimouski	Hull
London	Chicoutimi	Cornwall
Toronto Nord	St. Catharines	Granby
Sudbury	Windsor	Saint-Georges
Winnipeg	Oshawa	Sept-Îles
Saskatoon	Kingston	Mississauga
Edmonton	Timmins	Scarborough
Calgary	Sault Ste. Marie	Hamilton
Victoria	Thunder Bay	Stratford
Kelowna	Kenora	Barrie
Vancouver	Regina	North Bay
New Westminster (Haney)	Grande Prairie	Niagara Falls
Prince George	Yellowknife	Peterborough
	Lethbridge	Brandon
	Red Deer	Prince Albert
	Nanaïmo	Edmonton Sud
	Campbell River	Calgary Sud
	Kamloops	Fort St. John
	Cranbrook	Duncan
	Terrace	Vancouver Nord
	Williams Lake	Burnaby
		Langley
		Richmond
		Abbotsford
		Whitehorse
		Courtenay
		Vernon

TOTAL - 88 succursales

PROGRAMME D'EXCELLENCE DANS LA GESTION DE LA PETITE ENTREPRISE
(Expansion industrielle régionale)

OBJECTIF

Aider les établissements d'enseignement à mettre au point du matériel didactique amélioré dans des domaines intéressant particulièrement la petite entreprise et permettre aux étudiants en administration des affaires de mettre leur formation en pratique en participant aux activités quotidiennes d'une petite entreprise.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de crédits

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86
Subventions	0.4	0.4	0

ANALYSE

Ce programme a été supprimé.

SECRÉTARIAT DE LA PETITE ENTREPRISE
(Expansion industrielle régionale)

OBJECTIF

Appuyer le ministre d'État (Petites entreprises) et le ministre de l'Expansion industrielle régionale, et servir d'organisme de liaison entre le gouvernement fédéral et les petites entreprises ainsi que de centre gouvernemental d'élaboration des politiques visant les petites entreprises.

DOCUMENT HABILITANT

Décision ministérielle

DESCRIPTION

Le portefeuille du ministre d'État (Petites entreprises) a été créé en 1976 et le Secrétariat de la petite entreprise a été établi en janvier 1977. Il est situé dans les locaux du ministère de l'Expansion industrielle régionale à Ottawa et fournit notamment les services suivants :

des conseils et de l'information sur les divers programmes et services du gouvernement fédéral offerts aux petites entreprises;

la rédaction de réponses à la correspondance ministérielle;

un service de renseignements par téléphone qui permet aux petites entreprises de tous les coins du pays d'appeler le Secrétariat à frais virés pour obtenir conseils et information; et

des services de soutien au Comité consultatif de la petite entreprise, qui est formé de représentants de la petite entreprise, des institutions financières ainsi que des universités et qui fournit un mécanisme de consultation entre le ministre et les petites entreprises.

Le Secrétariat produit également des analyses et des évaluations des questions de principe qui touchent la petite entreprise et joue le rôle de défenseur de cette dernière. Il a participé récemment à l'élaboration du document de consultation sur la petite entreprise.

On a mis fin au seul programme de subventions du Secrétariat, c'est-à-dire le Programme d'excellence dans la gestion de la petite entreprise, qui avait pour but de permettre aux étudiants en administration des affaires de mettre leur formation en pratique en participant aux activités quotidiennes d'une petite entreprise.

Le service de renseignements par téléphone est assuré par deux agents bilingues; un répondeur automatique prend la relève en dehors des heures normales de travail. Près de 15,500 appels ont été reçus depuis le mois de mars 1980. Au cours de l'exercice financier 1984, le Secrétariat a reçu 3,693 demandes de renseignements de petites entreprises, dont 3,235 ont été traitées par téléphone et 458 par courrier.

La nature des demandes de renseignements varie, mais une forte proportion concerne la documentation sur les programmes d'aide financière et la façon de se lancer en affaires. Les renseignements sur les programmes peuvent être fournis verbalement et par écrit; au besoin, les demandes sont transmises à l'organisme fédéral ou provincial approprié. Un des objectifs de ce service est de fournir une réponse ou un conseil dans un délai de moins de cinq jours, si le problème ne peut être résolu immédiatement.

BÉNÉFICIAIRES

De façon générale, on entend par petite entreprise une entreprise dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 2 millions de dollars et qui compte moins de 50 employés. Il existe environ 750,000 petites entreprises au Canada.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86
Traitements et salaires	0.8	0.7	0.8
F & E	0.4	0.2	0.2
Subventions a)	0.4	0.4	0
TOTAL dépenses de fonct.	1.6	1.3	1.0
A.-P.	19	19	19

a) On a mis fin au Programme d'excellence dans la gestion de la petite entreprise.

OBSERVATIONS

Logiquement, s'il y a un ministre d'État (Petites entreprises) chargé d'aider le ministre de l'Expansion industrielle régionale relativement aux questions qui touchent la petite entreprise, il doit pouvoir compter sur le soutien du Ministère. La création du Secrétariat de la petite entreprise répond à un tel besoin. De plus, un tel service est probablement nécessaire si le gouvernement souhaite élaborer des mesures précises à l'intention des petites entreprises ou encore déterminer les répercussions d'une politique générale sur ces dernières.

Le Secrétariat perçoit son rôle à la fois comme celui d'un défenseur de la petite entreprise et d'un conseiller en politique auprès des ministres. En qualité de défenseur, il tente de mieux se faire connaître des petites entreprises et d'informer d'autres organismes gouvernementaux intéressés des préoccupations de ces dernières. À titre de conseiller, il propose aux ministres des façons de résoudre les problèmes ainsi soulevés si une telle intervention s'avère nécessaire. Il y a un certain risque de conflit entre ces deux rôles, mais on ne croit pas que la situation prenne des proportions inquiétantes.

ANALYSE

Le Secrétariat de la petite entreprise joue, d'une part, un rôle nécessaire de soutien auprès des ministres et,

d'autre part, de consultation intersectorielle à l'égard des programmes qui touchent la petite entreprise. Comme le Groupe d'étude n'avait aucune évaluation officielle du Secrétariat sur laquelle se fonder, il n'est pas en mesure de se prononcer sur la pertinence de la taille et de la structure actuelles du Secrétariat. Il appartient aux gestionnaires du Ministère de prendre une décision à ce sujet en tenant compte des ressources totales mises à sa disposition. Cela étant dit, la charge de travail actuelle du Secrétariat est telle que deux autres employés du Ministère ont dû y être affectés temporairement.

On peut se demander si le service de renseignements par téléphone est nécessaire, étant donné que le Ministère a un réseau de bureaux régionaux et que l'information sur les programmes gouvernementaux peut être obtenue d'autres sources comme la Banque fédérale de développement et certains organismes provinciaux. Toutefois, les agents affectés à ce service s'occupent aussi du courrier ministériel ayant trait aux petites entreprises; les coûts des appels à frais virés ne sont pas élevés et l'existence de ce service est probablement justifiée.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir le Secrétariat de la petite entreprise et de laisser aux gestionnaires du Ministère le soin de décider des ressources qui peuvent y être affectées, compte tenu des priorités du gouvernement.

LOI SUR LES PRÊTS AUX PETITES ENTREPRISES
(Expansion industrielle régionale)

OBJECTIF

Bien que la Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE) ne fixe pas d'objectif au programme, celui-ci a été créé en 1961 pour encourager le secteur privé à offrir des prêts à terme à la petite entreprise. À cette époque, les établissements de crédit du secteur privé ne pouvaient accepter de garanties hypothécaires. Cette restriction a été éliminée dans les révisions faites à la Loi sur les banques en 1967.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les prêts aux petites entreprises

DESCRIPTION

Toute entreprise du secteur de la fabrication, du commerce ou des services dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 1.5 million de dollars est admissible à une aide en vertu de la LPPE. Les prêts consentis doivent servir à acquérir du matériel, de l'outillage ou des bâtiments.

La répartition du nombre et de la valeur des prêts consentis en vertu de la LPPE par des établissements de crédit du secteur privé au cours des dernières années est la suivante :

1981 = 17,409 prêts d'une valeur de 517.6 millions de dollars
1982 = 17,261 prêts d'une valeur de 446.6 millions de dollars
1983 = 25,820 prêts d'une valeur de 691.1 millions de dollars
1984 = 30,963 prêts d'une valeur de 867.2 millions de dollars

Le prêt moyen s'élevait à 28,000 $ en 1984.

BÉNÉFICIAIRES

Aux termes des dispositions actuelles du programme de la LPPE, les prêteurs peuvent être remboursés en totalité pour toute perte sur les prêts consentis en vertu du programme, jusqu'à concurrence de 10 % du montant total des prêts autorisés au cours d'une période donnée. En pratique, cette garantie a permis aux prêteurs de bénéficier d'un taux de recouvrement de 100 % des pertes sur les prêts qu'ils avaient consentis en vertu du programme et qui n'ont pas été remboursés intégralement par les clients. Par ailleurs, le taux d'intérêt que les prêteurs peuvent fixer est le taux préférentiel des banques à charte plus 1 %. Le taux d'intérêt des prêts aux petites entreprises qui ne sont pas consentis en vertu de la LPPE est habituellement le taux préférentiel plus 2 à 2½ % et les banques doivent absorber toutes les pertes. En conséquence, les bénéficiaires de la LPPE sont autant les prêteurs du secteur privé que les petites entreprises qui obtiennent ces prêts. On n'a pas déterminé comment la subvention du gouvernement se répartit entre ces deux groupes.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86
Versements au titre des réclamations	25.5	64.2	46.5
A.-P.	8*	8*	26

* Bien que huit années-personnes seulement aient été affectées à l'administration du programme de la LPPE, le Ministère a dû augmenter le personnel au cours des exercices financiers 1983-1984 et 1984-1985 en raison de l'accroissement important du nombre des autorisations de prêts et des demandes de renseignements et de remboursements traitées. (Avant la dernière récession, les réclamations en vertu de la LPPE ne totalisaient qu'entre 6 et 10 millions de dollars par année.) La demande de 26 années-personnes pour l'exercice 1986 est une estimation plus réaliste des besoins en ressources nécessaires à l'administration du programme.

OBSERVATIONS

Il est difficile de déterminer quelle proportion des prêts consentis en vertu de la LPPE auraient été accordés sans les garanties offertes. Selon les conclusions d'une

étude réalisée de 1980 à 1982 par la University of Western Ontario (UWO) et parrainée par l'Association des banquiers canadiens (ABC), il y a très peu de différences entre les caractéristiques des prêts consentis en vertu de la LPPE et les autres prêts aux petites entreprises. L'étude de la UWO/ABC mettait en doute l'utilité du programme de la LPPE. Par ailleurs, dans une évaluation faite en 1981, le MEIR concluait que 35 % des prêts consentis en vertu de la LPPE avaient constitué un apport différentiel. Selon cette même étude, 50 % des prêts consentis en vertu de la LPPE ont servi au démarrage d'entreprises.

Depuis que ces deux études ont été faites, la nature du programme a changé. Le volume des nouveaux prêts au titre de la LPPE s'est accru de 55 % en 1983 et de 25 % en 1985. Ces hausses sont attribuables en grande partie au fait que les banques ont eu davantage recours aux garanties de la LPPE dans leurs opérations de prêt aux petites entreprises; elles ne correspondent pas à une augmentation générale du volume des prêts aux petites entreprises. Le montant total des paiements versés par le gouvernement à la suite des réclamations présentées a lui aussi augmenté; il était de l'ordre de 6 à 10 millions de dollars avant de passer à 25.5 millions pour l'exercice 1984 et à 64.2 millions pour l'exercice 1985.

Un projet de modification de la LPPE a été déposé. Les changements les plus importants sont les suivants : i) les entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 2 millions de dollars seront admissibles à un prêt en vertu de la LPPE; ii) les établissements de crédit devront payer une commission de 1 % du montant du prêt en échange de la garantie du gouvernement; iii) le gouvernement assumera avec les établissements de crédit, dans une proportion de 90/10, toute perte sur un prêt consenti en vertu de la LPPE. Par ailleurs, la limite d'environ 10 % en ce qui a trait à la responsabilité totale du gouvernement demeure. En d'autres termes, le gouvernement s'engage à rembourser au maximum 10 % du montant total des prêts autorisés au cours d'une période donnée. Le projet de modification permettra également au gouvernement de changer le montant de la commission et les modalités de partage des risques en vertu d'une Loi de crédits.

ANALYSE

Le but premier de la LPPE n'a plus sa raison d'être depuis un certain temps, c'est-à-dire depuis 1967 pour être plus précis. Le programme a été périodiquement modifié en raison de sa grande popularité auprès des petites entreprises et des établissements de crédit.

La Loi oblige les établissements de crédit à se conformer aux pratiques bancaires courantes pour les prêts consentis en vertu de la LPPE. Cela peut laisser supposer que le programme a peu d'utilité, comme le concluait l'étude de la UWO/ABC.

Avant 1983, les banques utilisaient la LPPE pour attirer et conserver la clientèle constituée par les petites entreprises en faisant surtout valoir le taux d'intérêt avantageux (taux préférentiel plus un pour cent). Il semble que la situation ait quelque peu changé depuis 1983. Dans de nombreux cas, le programme est encore utilisé comme outil de commercialisation par les banques. Cependant, il est également possible que les récentes pertes que les banques ont subies les incitent à recourir à la LPPE pour accorder des prêts qu'elles refuseraient si le programme n'existait pas. En d'autres termes, elles se seraient retirées du marché des prêts aux petites entreprises en l'absence de la LPPE. Enfin, il se peut qu'elles utilisent le programme de la LPPE pour améliorer la position de leur portefeuille de prêts.

L'application de mesures telles que le prélèvement d'une commission et le partage des risques permettra de réduire les dépenses du gouvernement d'environ 5 à 10 %.

Dépenses prévues au titre de la LPPE
(en millions de dollars courants)

	85-86	86-87	87-88
Sans modification législative	46.5	50.5	52.2
Avec modification législative	40.8	47.6	48.1

OPTIONS

Le Groupe d'étude est d'avis que le projet de modification de la Loi devrait être adopté et que les dispositions relatives à la commission de 1 % exigée des prêteurs ainsi que la formule 90/10 concernant le partage

des risques devraient entrer en vigueur au 1er avril 1985. Il faudrait étudier la possibilité d'augmenter cette commission à 1.5 ou 2 % d'ici deux ans, de faire assumer une partie ou la totalité de ces frais à l'emprunteur et de modifier à 80/20 la formule de partage des risques des prêts. Ces changements favoriseraient un meilleur recouvrement des coûts.

SOCIÉTÉ DE DÉVELOPPEMENT DU CAP-BRETON
DIVISION DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL
(Expansion industrielle régionale)

OBJECTIF

Promouvoir et faciliter le financement et le développement du secteur industriel de l'île du Cap-Breton en vue d'y créer des emplois. Pour ce faire, la Société accorde aux entreprises une aide qui peut prendre la forme de prêts, de placements ou de subventions. Elle est également propriétaire ou actionnaire d'un certain nombre d'entreprises.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la Société de développement du Cap-Breton (1967-1968). Cette loi vise à favoriser la croissance économique de l'île du Cap-Breton, ainsi que l'expansion de l'industrie de l'exploitation du charbon dans le bassin houiller de Sydney. La Société comprend deux divisions : la Division des charbonnages et la Division de développement industriel.

DESCRIPTION

Toute personne ou société qui exploite ou est sur le point d'exploiter une entreprise dans l'île est admissible à une aide de la Division de développement industriel (DDI).

Le nombre de demandes d'aide financière auxquelles la DDI a répondu au cours des dernières années est le suivant :

exercice fin.	1981	82	exercice fin.	1983	79
exercice fin.	1982	87	exercice fin.	1984	n.d

La valeur moyenne de chacune des offres se situe à environ 20,000 $. Des particuliers et des entreprises de tous les secteurs peuvent bénéficier d'une aide financière de la DDI. La Division est également l'unique propriétaire de trois entreprises : une société immobilière, une entreprise d'élevage marin et un complexe d'hébergement avec terrain de golf. Elle détient des participations majoritaires et minoritaires dans d'autres entreprises (leur nombre est inconnu). L'aide aux particuliers peut prendre la forme d'emplois d'été pour étudiants et de bourses d'études. L'annexe I fournit les principales données financières concernant la DDI.

Vers le milieu de l'année 1984, la DDI s'est dotée d'une équipe de gestion entièrement nouvelle. Un président a été élu pour la Société, et un nouveau vice-président intérimaire (chef) a été prêté à la DDI par une entreprise du secteur privé. La nouvelle direction procède actuellement à un examen de son portefeuille, société par société, et a commencé à se départir des intérêts de la DDI dans certaines entreprises. Au cours de la prochaine année, les gestionnaires ont également l'intention d'établir un plan stratégique pour la Société. En attendant, ils ont demandé et obtenu que les crédits soient maintenus à un niveau de 10 ou 11 millions de dollars par année jusqu'à la fin de l'exercice 1987-1988.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux bénéficiaires des activités de la DDI sont les personnes à l'emploi des entreprises que possède la DDI ou auxquelles elle accorde de l'aide. De 150 à 200 travailleurs saisonniers sont embauchés pour l'exploitation des filiales de la DDI dans le secteur agricole et touristique. On ignore le nombre exact de travailleurs à l'emploi des autres entreprises aidées par la DDI.

Il n'est pas rare que la DDI fournisse de l'aide plus d'une fois à une entreprise pour la maintenir en exploitation. De plus, un certain nombre de clients bénéficient à la fois d'un prêt et d'un placement ou d'une subvention.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86
Paiements reçus du gouvernement du Canada, à l'exclusion des projets spéciaux de relance	9.1	9.4	9.5

Les années-personnes de la DDI ne figurent pas dans le budget du gouvernement. La Division emploie directement 73 personnes.

OBSERVATIONS

En 1967, au moment où était créée la Société de développement du Cap-Breton, le gouvernement fédéral ne disposait d'aucun mécanisme pour remédier aux problèmes de développement régional ou local. Le MEER n'existait pas

encore. La DDI a donc été établie en vue d'accroître les possibilités d'emploi offertes aux travailleurs susceptibles d'être mis à pied à la suite de la rationalisation prévue de l'industrie houillère. Depuis, toutefois, des programmes fédéraux ont été mis en oeuvre qui avantagent certaines régions plus que d'autres (le PDIR) ou qui sont axés sur les besoins précis d'une région (les EDER). Il y a, en conséquence, chevauchement entre les objectifs de la Société et ceux de ces programmes, ainsi qu'entre les activités de la DDI et celles des autres programmes de financement du gouvernement fédéral, comme la LPPE et la BFD, et de la province, comme la Nova Scotia Development Corporation et le Nova Scotia Resource Board. Enfin, il y a chevauchement entre le programme d'emplois d'été et les programmes de la CEIC et entre le programme des bourses d'étude et les bourses offertes par le ministère de l'éducation provincial.

Même s'il y a chevauchement entre les objectifs de la DDI et ceux d'autres programmes, il est peu probable que les administrateurs de ces autres programmes seraient disposés à assumer le financement intrégral des projets appuyés par la DDI étant donné les risques élevés qu'ils comportent et les pertes importantes que la Division a subies. Cela nous amène à nous demander si certains de ces projets devraient être financés de toute façon. Le taux de perte élevé sur les prêts consentis par la DDI, en moyenne 0.8 million de dollars par année, par rapport à un portefeuille de prêts en cours d'une valeur d'environ 2.8 millions de dollars pour les cinq dernières années, de même que les subventions d'exploitation accordées pour les filiales de la Société laissent croire qu'un grand nombre des entreprises auxquelles la DDI est venue en aide ne sont pas ou n'étaient pas commercialement viables. Les prêts, placements ou subventions accordés à une entreprise non rentable n'offrent aucun avantage à la collectivité si ce n'est des emplois temporaires et périodiques. Un grand nombre de ces entreprises ont été attirées dans l'Île du Cap-Breton par la DDI et, avec le recul, on peut dire que dans bien des cas elles ont été mal conseillées. Les entreprises ainsi attirées se sont retrouvées dans une région éloignée d'un marché concentré pour leurs produits et de leurs sources de matières premières. On a laissé entendre que la Division a cherché davantage à attirer des entreprises "étrangères" qu'à appuyer des initiatives locales. Les choses paraissent toutefois avoir changé depuis quelques années. Les efforts semblent maintenant davantage axés sur les entreprises de la région. Il est à

souligner que la nouvelle équipe de gestion prévoit fixer de nouveaux objectifs pour ses activités de financement dans le cadre de son plan stratégique.

ANALYSE

Les activités de la DDI peuvent être réparties en quatre groupes : (i) celles qui pourraient être assumées par d'autres programmes fédéraux (PDIR, LPPE, BFD, CEIC); (ii) celles qui pourraient être assumées par des programmes provinciaux; (iii) celles qui ne devraient pas du tout être appuyées; et (iv) celles qui ne seraient pas appuyées par d'autres programmes fédéraux ou provinciaux, mais dont le soutien pourrait être justifié compte tenu de la situation économique particulière du Cap-Breton. Des quatre groupes, le dernier est sans doute le plus important.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les trois options suivantes :

(i) donner un an à la nouvelle équipe de gestion pour qu'elle dresse son plan stratégique avant de prendre une décision au sujet de l'avenir de la DDI;

(ii) mettre fin progressivement aux activités de la DDI tout en maintenant les opérations de la Division des charbonnages de la Société;

(iii) mettre fin progressivement aux activités de la DDI et les remplacer par une entente EDER pour l'ensemble de l'île du Cap-Breton.

S'il était décidé de mettre fin aux activités de la DDI, cela voudrait dire qu'elle ne pourrait plus accorder de financement et qu'elle devrait se départir de ses intérêts dans ses filiales et dans d'autres sociétés. Dans bien des cas, ses intérêts pourraient être cédés aux provinces ou aux employés des sociétés visées. Les actions non vendues ou non réparties pourraient être administrées par la Division des charbonnages. L'administration du portefeuille des prêts pourrait être confiée à la province ou à la BFD.

Il est très probable que le démantèlement de la DDI susciterait une forte opposition de la part des résidents de l'île, particulièrement si elle n'était pas remplacée par un

mécanisme de rechange ayant fait l'objet d'une importante publicité.

Le maintien la DDI présente des avantages par rapport aux autres options. Comme elle existe déjà, il ne serait pas logique de démanteler l'organisation pour la remplacer par quelque chose de semblable. Il s'agit d'un service local direct, et les décisions peuvent être prises sans trop de formalités bureaucratiques, ce qui permet de satisfaire plus rapidement les besoins des entreprises. Par exemple, si la DDI était remplacée par une EDER auxiliaire, les initiatives de développement ne seraient probablement plus administrées sur place. On sait que les activités passées de la DDI ont coûté cher et ont eu peu de succès. Ayant tiré une leçon des erreurs passées, la nouvelle équipe de gestion est consciente de la situation et essaie d'élaborer de nouvelles stratégies pour la Société. Il faudrait donc lui laisser le temps de faire le point sur la situation.

S'il était décidé de maintenir la DDI, il conviendrait peut-être de nommer un comité spécial du Conseil d'administration qui superviserait ses activités. Le gouvernement pourrait être représenté au sein de ce comité spécial par le coordonnateur fédéral du développement économique ou le directeur exécutif régional du MEIR.

ANNEXE 1
ÉTATS FINANCIERS

Principales statistiques financières de la DDI pour l'exercice financier ayant pris fin en mars 1984 : (en millions de dollars courants)

Exercice financier 1984

Actif	**millions $**	**Passif**	**millions $**
À court terme	3.8	Créanciers	0.7
Prêts	1.8	Dette à long terme	.03
Placements	.02	Capital social	
Immobilisations	15.6	Gouvernement du Canada	20.4
	21.2	Total	21.1

La Société avait également un passif éventuel au titre de cautionnements de prêts d'un montant de 61.9 millions, dont 49.6 millions en garanties de la Sydney Steel Corporation.

État des résultats		**millions $**
Dépenses de mise en valeur et d'exploitation		11.2
Dépenses d'administration		
Traitements	1.7	2.4
Autres	0.7	
Provision pour prêts et créances irrécouvrables		1.1
Amortissements		1.4
Total des dépenses d'exploitation		16.1
Recettes		4.2
Revenu net (perte)		(11.9)

PROGRAMMES DES PROPOSITIONS SPONTANÉES
(Approvisionnements et Services Canada)

OBJECTIF

Encourager le secteur privé à entreprendre des travaux de recherche et de développement et contribuer à l'avancement des programmes scientifiques des divers ministères.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de crédits

DESCRIPTION

Le Programme des propositions spontanées (PPS), mis en oeuvre en 1974, est un volet de la politique d'impartition dans les domaines scientifique et technique, politique qui a été promulguée en 1972. Le programme permet au secteur privé de présenter spontanément au gouvernement des propositions en vue de l'exécution de travaux scientifiques et techniques pouvant mener à des produits ou des études utiles pour les activités scientifiques de divers ministères et organismes gouvernementaux. Le produit fini devient la propriété de l'État. Bien que le projet doive intéresser directement le gouvernement, le proposeur peut habituellement s'attendre à en tirer des avantages du point de vue de l'expérience, du savoir-faire, etc. Bien souvent, le produit ou le service qui en résulte peut être vendu au gouvernement ou sur d'autres marchés. Le programme est axé sur le secteur privé canadien et, plus précisément, sur les petites et moyennes entreprises.

Dès réception, la proposition est soumise à l'examen et à l'analyse des ministères susceptibles d'être intéressés. Si la proposition est jugée acceptable, tous les promoteurs éventuels se réunissent pour décider si elle peut ou non être mise en oeuvre, comment elle pourrait être financée et quelles devraient être les modalités du contrat. Pour être acceptée, la proposition doit répondre aux critères suivants :

a. La proposition doit être parrainée par un ministère en fonction de la mission scientifique qui lui a été confiée et elle doit être jugée suffisamment prioritaire pour que le ministère s'engage à prévoir dans son budget les fonds

nécessaires au financement des coûts de suivi qui découleront directement de la proposition;

b. la proposition doit avoir une valeur scientifique et être techniquement réalisable;

c. la proposition doit être novatrice, en ce sens que l'idée est nouvelle et unique ou que le proposeur est le seul à pouvoir exécuter les travaux proposés.

La responsabilité du financement des propositions spontanées incombe au ministère promoteur. Dans bien des cas, plus d'un ministère contribue au projet et un financement est parfois offert par les gouvernements provinciaux et le secteur privé.

Comme il s'agit de propositions spontanées, il se peut que le ministère promoteur ne dispose pas des fonds nécessaires dans son budget courant. Il peut alors faire appel au Fonds des propositions spontanées (FPS). Ces dernières années, ASC a financé, en moyenne, entre 40 et 45 % du coût des projets. Ce pourcentage n'a cessé de diminuer depuis la création du Fonds en 1974. Depuis 1979, un plafond de 15 millions de dollars par année a été fixé.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements et salaires	-				
F & E (Autres dép.)	-				
Contrats	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0
TOTAL	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0
A.-P.	4*	4*	4*	4*	4*

* Les frais administratifs inhérents à la gestion du FPS sont prélevés sur le Fonds renouvelable des approvisionnements et remboursés par les ministères promoteurs, conformément aux dispositions du contrat.

BÉNÉFICIAIRES

Depuis la création du programme il y a dix ans, près de 6,000 propositions ont été examinées, et il en est résulté plus de 1,700 contrats d'une valeur de 224 millions de dollars. Le nombre de propositions a augmenté chaque année et se situe actuellement à environ 700 par année; celles-ci donnent lieu à 200 engagements d'une valeur de 33.5 millions de dollars. Les personnes qui obtiennent un marché tirent aussi des avantages en termes de prestige, de savoir-faire et de progrès technologique, ce qui leur ouvre souvent de nouveaux débouchés ou leur permet d'accroître leur chiffre d'affaires.

Le programme est principalement axé sur les petites et moyennes entreprises ou sur les entreprises situées en dehors des grands centres industriels. Les propositions créent de nouvelles possibilités dans le secteur canadien de la recherche et du développement grâce aux travaux confiés notamment à des établissements de recherche et à des firmes d'experts-conseils; ces travaux varient des études de faisabilité à la fabrication d'un prototype.

Il est ressorti d'une récente évaluation du programme que plus de 90 % des bénéficiaires sont des entreprises qui appartiennent entièrement à des Canadiens et que 73 % d'entre elles comptent moins de 100 employés.

ANALYSE

Selon une évaluation de la politique d'impartition réalisée par un bureau du MEST, les ministères à vocation scientifique sont d'avis que le PPS est un mécanisme efficace qui permet à la fois aux scientifiques du gouvernement d'être informés des capacités qui existent dans le secteur privé et aux entreprises du secteur privé d'être plus au fait de l'orientation des travaux scientifiques du gouvernement et, dans une certaine mesure, d'influer sur leur orientation. En outre, ce programme est jugé particulièrement utile pour favoriser l'impartition de travaux de recherche au secteur privé. Le programme a donné naissance à un certain nombre de petites et moyennes entreprises de haute technologie dans tout le Canada et a aidé des entreprises plus importantes à acquérir une réputation mondiale. Il s'agit d'un programme unique bien connu et apprécié de la communauté scientifique à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement. Les 700

propositions reçues chaque année témoignent également de sa grande popularité. Enfin, il répond à un certain nombre de recommandations du rapport Wright.

Il arrive parfois que des gestionnaires astucieux de certains ministères aient recours au PPS pour étirer leur budget en incitant les entrepreneurs avec qui ils font affaires à soumettre une proposition "spontanée". Cela permet de gagner du temps en court-circuitant le processus habituel de définition des besoins et de sollicitation des propositions, et d'avoir accès aux fonds du programme et peut-être même d'autres ministères d'exécution. Approvisionnements et Services Canada exerce toutefois un contrôle lorsque de telles dérogations deviennent trop flagrantes et menacent de nuire aux véritables objectifs du programme.

OPTIONS

L'abandon du programme mettrait fin à un moyen populaire et efficace de financer des projets scientifiques et techniques qui, en plus de profiter directement au gouvernement, sont économiquement très rentables pour le secteur privé.

Une réduction du financement du programme est toujours possible, mais depuis 1979, les fonds sont demeurés stables à 15 millions de dollars, ce qui équivaut à une réduction si l'on tient compte de l'inflation et de l'accroissement du nombre des propositions au cours des cinq dernières années, qui sont passées de 549 à 682. De fait, on pense que la contribution moyenne du PPS aux projets a diminué de 56.7 à 42.4 % depuis 1980 et on craint que sans un apport significatif du programme, les ministères utilisateurs refusent de financer les projets.

Une augmentation du financement du programme . Il ressort du présent examen qu'il y aurait lieu d'augmenter le financement du programme, compte tenu des engagements du gouvernement envers la R.-D. et la politique d'impartition. Une hausse de 5 à 10 millions de dollars par année semblerait appropriée.

FONDS D'EXPANSION DES ENTREPRISES (FEE)
(Approvisionnements et Services Canada)

OBJECTIF

Favoriser la création de sources canadiennes d'approvisionnement qui répondent aux besoins du gouvernement en assumant les dépenses supplémentaires nécessaires à la mise au point des produits et au respect des exigences relatives au contenu canadien, lorsqu'il est démontré que les projets auront des retombées économiques durables pour le Canada.

DOCUMENT HABILITANT

Décision du Cabinet de 1981

DESCRIPTION

Tout ministère ou organisme fédéral dont un besoin ne peut être satisfait directement par un fournisseur canadien peut recourir au FEE pour aider ce fournisseur à devenir pleinement concurrentiel. L'aide financière est versée en vertu d'un contrat qui est accordé par Approvisionnements et Services Canada au nom du ministère acheteur.

Le programme a été mis en oeuvre en 1981 pour une durée de trois ans et a été prorogé d'une année en 1984 lorsque 10 millions de dollars supplémentaires ont été versés au Fonds.

BÉNÉFICIAIRES

La plupart des contrats ont été accordés à des petites et moyennes entreprises qui ont utilisé cette aide pour mettre au point des produits qui peuvent être vendus sur les marchés non gouvernementaux. Le marché passé avec le gouvernement fédéral leur a également permis de réaliser des ventes supplémentaires. On peut dire que les véritables bénéficiaires sont les acheteurs gouvernementaux de produits nouveaux (au Canada du moins) qui, grâce à la subvention du FEE, soutiennent avantageusement la concurrence à l'échelle internationale.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86**
Contrats	8.1	10.0	0
Immobilisations	-	-	
TOTAL*	8.1	10.0	0
A.-P.**	3	3	

* Les coûts d'administration liés à la gestion du FEE sont tirés du Fonds renouvelable des approvisionnements.

** Ce programme expire le 31 mars 1985.

OBSERVATIONS

Au départ, on s'attendait à ce que 85 % des fonds alloués servent à améliorer certains grands programmes d'achat du gouvernement fédéral et que le reste soit affecté au développement de nouvelles sources d'approvisionnement capables de répondre aux besoins futurs du gouvernement. C'est l'inverse qui s'est produit. En conséquence, le FEE semble être devenu un autre instrument de la politique de développement industriel, ce qui soulève la question de la possibilité de chevauchement, particulièrement avec les programmes du MEIR et du CNRC.

Le Ministère soutient que le FEE n'est pas un outil de développement industriel ou régional ni de promotion de la petite entreprise, mais plutôt un complément nécessaire au système des approvisionnements. Ces autres retombées ne seraient que des avantages indirects. En théorie, cet argument n'est pas sans valeur mais, en pratique, il existe un chevauchement considérable avec d'autres programmes.

Le Ministère soutient en outre que, selon la récente évaluation du FEE, aucun des 31 projets n'aurait pu être financé par d'autres programmes. Nous ne sommes pas de cet avis. Plusieurs de ces projets auraient été admissibles à une aide en vertu du PARI, du PPIMD ou du PDIR. Pour de nombreux autres projets, la nécessité d'une intervention du gouvernement n'est pas du tout évidente, compte tenu des coûts de développement, de la taille du marché potentiel et de la générosité du régime fiscal.

ANALYSE

On ne peut entreprendre une analyse du FEE sans d'abord se demander si Approvisionnements et Services Canada est un organisme administratif de services communs ou un ministère d'exécution avec une mission de développement industriel. Dans le premier cas, le FEE est inutile; en effet, il incomberait aux ministères acheteurs de promouvoir le contenu canadien et de développer de nouvelles sources d'approvisionnement en fonction de leurs intérêts et de leurs besoins précis. Dans le deuxième cas -- si ASC doit jouer un rôle actif dans le développement économique et régional -- le FEE, malgré certains mauvais placements faits dans les premières années qui ne devraient pas se répéter, peut être considéré comme un complément faible mais utile aux principaux programmes fiscaux et de subventions.

OPTIONS

Le Groupe d'étude voit deux options possibles :

i) **Élimination du programme** : Une telle mesure ne devrait pas causer trop de remous puisqu'il semble qu'un bon nombre des projets qui ont été financés jusqu'ici auraient pu être menés à bien grâce à des initiatives du secteur privé, dans certains cas avec une aide découlant d'autres programmes comme le PPIMD, le PDIR ou le PARI.

ii) **Fusion du FEE et du Fonds des propositions spontanées** : L'aspect le plus important du FEE est peut-être la possibilité qu'il offre aux entreprises d'appliquer de nouvelles techniques dans un contexte opérationnel et d'ainsi pouvoir fournir des résultats probants pour convaincre les acheteurs futurs, particulièrement à l'étranger. Les petites entreprises sont celles qui ont le plus besoin de ce genre d'aide; souvent sans cet appui, elles ne pourraient accéder à de nouveaux marchés. En conséquence, ASC pourrait se donner une nouvelle orientation en mettant l'accent sur le financement des coûts liés à la démonstration de produits canadiens novateurs par de petites entreprises, non seulement auprès des ministères et organismes, mais aussi des nombreuses sociétés d'État qui n'utilisent pas actuellement le système

des approvisionnements du gouvernement. Ce nouvel objectif pourrait être satisfait de manière plus économique par suite de l'élargissement du champ d'application du Fonds du PPS.

PROGRAMME DE RÉASSURANCE-CRÉDIT
(Expansion industrielle régionale)

OBJECTIF

Promouvoir l'établissement, la croissance et l'expansion de l'industrie canadienne en aidant les nouvelles entreprises à obtenir du financement à long terme, à un coût raisonnable. Un des sous-objectifs de ce programme est de mettre les fonds de caisses de retraite, de compagnies d'assurance et de sociétés de fiducie à la disposition des jeunes entreprises qui cherchent à obtenir un financement à terme.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de crédits

DESCRIPTION

Le programme offre un seul type d'aide, à savoir la réassurance accordée aux compagnies d'assurance-crédit détentrices d'un permis délivré par le Surintendant des assurances. Les compagnies d'assurance doivent à leur tour assurer ou garantir les pertes découlant de prêts consentis à des entreprises commerciales pour l'acquisition d'équipement, de matériel et de terrain, pour un refinancement ou pour l'accroissement d'un fonds de roulement. Le délai de remboursement de ces prêts va d'un minimum de cinq ans à un maximum de vingt ans.

Le Cabinet a approuvé la création du programme au mois de mars 1979. Le Conseil du Trésor en a approuvé les modalités au mois de janvier 1980, au mois de novembre 1981 et au mois de mars 1983. Trois compagnies d'assurance privées ont été formées. Les trois ont dû suspendre leurs activités en raison des "conditions du marché". En conséquence, aucune assurance n'a été fournie en vertu du programme. Le MEIR a accepté de maintenir le programme en place jusqu'au mois d'août 1985 en cas de reprise de l'activité des assureurs.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux bénéficiaires éventuels du programme seraient a) les jeunes entreprises qui ne peuvent obtenir de financement à long terme à un coût raisonnable sur les

marchés; et b) les caisses de retraite, les compagnies d'assurance et les sociétés de fiducie à qui le programme offrirait un débouché indirect pour les prêts commerciaux non visés par leurs ententes générales.

DÉPENSES

Aucune.

ANALYSE

Au moment de la conception du programme, soit en 1979, il existait un besoin évident en matière de financement à long terme, surtout à taux fixe, pour les jeunes entreprises. Cependant, depuis ce temps, deux grands changements ont marqué les marchés financiers et remettent en cause l'utilité du Programme de réassurance-crédit. Tout d'abord, à la suite des modifications apportées en 1981 à la Loi sur les banques, les banques étrangères ont maintenant accès au marché canadien des prêts commerciaux. Les jeunes entreprises sont devenues la clientèle cible de ces banques dont le montant des prêts se situe en général entre 0.5 et 10 millions de dollars. Le second revirement a été les taux d'intérêt élevés enregistrés vers le milieu de l'année 1981, lorsque le taux préférentiel des banques a atteint un sommet de 22 % pour ensuite être suivi de taux très variables et d'analyses prévisionnelles incertaines. Cette situation a incité à la fois les prêteurs et les emprunteurs à raccourcir le terme des prêts. Les taux d'intérêt flottants sont devenus la norme aujourd'hui, bien que les établissements de crédit recommencent peu à peu à offrir des prêts à taux fixe pour un terme qui ne dépasse habituellement pas cinq ans.

Compte tenu de la forte concurrence qui existe aujourd'hui sur les marchés de prêt, les compagnies d'assurance-crédit pourraient difficilement attirer les entreprises avec la prime de risque de 1.5 % (pour le cautionnement de leurs prêts) qu'on avait envisagée à l'origine.

Les représentants des entreprises interrogés ont confirmé la justesse des observations qui précèdent. Par ailleurs, ils continuent d'appuyer le principe de l'assurance-crédit et nous pensons que c'est un facteur qui devrait être pris en considération dans l'examen des autres activités de financement des entreprises.

OPTIONS

Le Groupe d'étude est d'avis qu'il n'y a pas de demande pour ce programme à l'heure actuelle ou dans un avenir prévisible. Il serait simplement dans l'ordre des choses que le gouvernement annonce, par l'entremise du Surintendant des assurances, qu'il n'acceptera aucune demande de réassurance des compagnies d'assurance-crédit du secteur privé. Une telle annonce pourrait être faite à n'importe quel moment jugé opportun.

APERÇU
DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE ET DES MARCHÉS
- COMMERCE EXTÉRIEUR -

Dans les années 1980 et 1990, le Canada fera face à des défis commerciaux radicalement différents de ceux qu'il a connus dans les 20 dernières années. Les possibilités d'organisation des fonctions de l'État liées au commerce fédéral sont nombreuses et variées.

Le Groupe d'étude considère que certains modèles d'organisation mis à l'essai et appliqués dans d'autres pays devraient être examinés de plus près pour aider le Canada à définir la meilleur approche possible. Les mesures prises par les Allemands, les Japonais et les Britanniques sont éclairantes. À notre connaissance, les États-Unis envisagent d'établir un département du Commerce extérieur en regroupant les diverses fonctions de nature commerciale. Il importe par ailleurs que le Canada mette plus efficacement à contribution le secteur privé et les provinces dans l'élaboration de nouvelles mesures pouvant favoriser nos activités commerciales.

Il sera de plus en plus difficile pour le Canada de continuer d'être une nation commerçante efficace et de créer les emplois, les compétences et les entreprises nécessaires à cette fin dans l'avenir. Il ne sera pas dans notre intérêt d'envisager ces questions uniquement du point de vue des hauts fonctionnaires. Les marchés et les clients à l'étranger ainsi que nos besoins en investissements, en technologie et en compétences au pays continueront d'évoluer. Les compétences en gestion et en analyse et la capacité de gérer le changement sont essentielles. Certaines de ces compétences se trouvent dans le secteur privé; elles doivent être intégrées aux activités commerciales de l'État, particulièrement si nous visons dorénavant à favoriser, outre l'expansion des exportations, l'entrée au pays des investissements et de la technologie.

Comme plus de 95 % de notre nouvelle technologie vient de l'étranger, nous devons nous assurer que le personnel de nos délégations à l'étranger et notre administration sur place sont compétents. À l'heure actuelle, ce n'est pas le cas, bien que les Affaires extérieures examinent ce problème.

· Notre formule actuelle de soutien et de renforcement du commerce extérieur semble avoir résisté à l'épreuve du temps jusqu'ici. Nous croyons toutefois qu'elle doit mieux ciblée tant au Canada qu'à l'étranger. De nombreux ministères participent activement à la commercialisation des exportations, mais il manque une coordination efficace. La Loi confère la responsabilité aux Affaires extérieures, mais le leadership s'acquiert par l'excellence. Si nous ajoutons à cela l'empiétement et le désenchantement des provinces, nous avons un domaine qui nécessite une réforme sans délai.

L'initiative qu'a prise le ministère des Affaires extérieures en proposant une "Stratégie nationale du commerce extérieur" et un "Plan d'action pour la mise en marché des exportations", à la conférence des premiers ministres à Regina, est un pas dans la bonne direction. La participation du secteur privé est toutefois un autre besoin fondamental. L'ouverture et la volonté actuelle du gouvernement de dialoguer sur les questions commerciales sont considérées comme une étape encourageante par le milieu des affaires, mais il faut des résultats.

Programmes

De nombreux programmes ont été mis en oeuvre pour "aider" nos efforts commerciaux. Le Groupe d'étude estime qu'ils sont trop nombreux et qu'il y a des recoupements tant entre les ministères fédéraux qu'avec les provinces. Certains programmes sont coûteux et ne se prêtent pas facilement à un examen efficace de leur rentabilité. Nous pensons qu'il est possible de regrouper et de réduire certains programmes. En voici les grandes lignes :

Service des délégués commerciaux : un service de l'État qui a déjà été efficace et qu'il faudrait examiner de près pour s'assurer qu'il peut répondre aux besoins de la nouvelle ère commerciale.

PDME et PPP : ils doivent être regroupés, réduits, et mieux ciblés.

SEE : elle doit interagir plus efficacement avec le secteur privé et réduire ses frais généraux.

CCC : son mandat est trop vague et son rôle devrait être limité aux marchés passés par l'État; elle devrait être sensible aux besoins du secteur privé.

Les autres programmes, de moins grande envergure, offrent également certaines possibilités.

Les activités du Canada en matière de commerce extérieur sont considérées par un grand nombre de nos concurrents commerciaux (par exemple, les États-Unis et le Royaume-Uni) comme très efficaces. Cela dit, il reste que nous pouvons accroître la compétitivité du Canada. Nous pouvons économiser sur les coûts et réaffecter parmi les divers programmes nos ressources financières destinées au commerce.

Une dernière note : cinq documents de consultation ont été diffusés dans les deux derniers mois en matière de commerce extérieur. La réaction du secteur privé et des provinces à ces documents nous donnera des éléments très utiles; elle doit servir à favoriser les débats entre l'État et l'industrie et à mettre sur pied l'ensemble de services commerciaux nécessaires.

SOCIÉTÉ POUR L'EXPANSION DES EXPORTATIONS (SEE)

OBJECTIF

Offrir des services financiers aux exportateurs canadiens et aux acheteurs étrangers afin de favoriser les exportations du Canada. Mettre sur un pied d'égalité les exportateurs canadiens et les concurrents étrangers.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur l'expansion des exportations

DESCRIPTION

Établie en 1969 pour succéder à la Société d'assurance des crédits à l'exportation, la SEE est une société d'État fédérale qui offre de l'assurance, des cautionnements, des prêts et des services financiers connexes.

Les services sont fournis sur une base commerciale. Les activités d'assurance et de cautionnement se font contre plein recouvrement des coûts et comportent des primes et des droits de cautionnement comparables à ceux d'autres pays. Les exportateurs supportent 10 % du risque. Pour se conformer aux taux d'intérêt minimums convenus par l'OCDE, la SEE peut offrir des subventions de taux d'intérêt pouvant atteindre 2 %.

Les services d'assurance visent à protéger les exportateurs canadiens contre le non-paiement de créances à court terme d'étrangers et contre les pertes réalisées sur des soumissions et des garanties et sur des investissements étrangers, qui proviennent des risques de nature commerciale et politique indépendants de la volonté de l'exportateur. Diverses couvertures d'assurance existent et les primes sont fondées sur le genre de marchandise, l'acheteur et le pays, les modalités de crédit, l'étendue des risques et la couverture offerte. Si le contenu canadien est inférieur au seuil de 60 %, la demande est refusée ou le ratio habituel de coassurance de 90/10 est réduit.

Les services de cautionnement sont offerts pour des transactions à moyen terme afin de soutenir le financement bancaire et les risques d'exécution. Les cautionnements sont émis aux institutions financières qui offrent à un exportateur canadien assuré par la SEE du financement fournisseur sans recours ou qui offrent des prêts aux

acheteurs de biens d'équipement et de services canadiens. Lorsque le cautionnement est consenti, ni l'institution financière ni la SEE ne peuvent adresser de recours contre l'exportateur. Quant aux risques d'exécution, la SEE accorde des cautionnements sans condition qui permettent à l'exportateur assuré de fournir les cautions nécessaires exigées par l'acheteur sans paralyser son fonds de roulement.

Le financement à moyen et à long terme aide les exportateurs canadiens qui seraient normalement concurrentiels au niveau des prix, de la qualité, de la livraison et du suivi à être très efficaces sur le marché international. Les services de financement ne visent pas à subventionner les exportations mais plutôt à aider les exportateurs à faire concurrence d'égal à égal aux exportateurs d'autres pays qui peuvent profiter de services de financement des exportations. Les services financiers comprennent les prêts, les lignes de crédit, des prêts à multiples conventions de versements et un programme d'achat de billets à ordre. La SEE cherche à maximiser le contenu canadien de chaque transaction. Au cours des dernières années, le "niveau de contrat" des prêts et des cautionnements correspondants a été en moyenne de 80 %. Pour s'assurer qu'elle est indemnisée au regard des risques de non-paiement qu'elle assume, la Société exige des droits de risque. Appliqués de façon universelle et négociables, ces droits visent à couvrir tous les risques de remboursement et varient selon le pays de l'emprunteur, le statut de ce dernier et les modalités du financement.

BÉNÉFICIAIRES

Toute société ou toute personne qui exploite une entreprise au Canada et souhaite exporter de la technologie, des biens ou des services canadiens; les acheteurs étrangers de biens et services canadiens.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	82		83		84		85	86
	nbre	$	nbre	$	nbre	$	$	$
Transactions financées								
Comptes des entreprises	108	1,814	45	969	107	1,531		
Compte du Canada	2	690	-	-	3	31		
TOTAL	110	2,504	45	969	110	1,562	1,000	1,050
Assurance et cautionnements émis								
Compte des entreprises	954	2,039	983	3,888	956	2,452		
Compte du Canada	9	306	5	9	62	221		
TOTAL	963	2,345	988	3,897	1,018	2,673	2,705	2,910
Revenu net		1.1		2.0		6.0	1.0	2.0
A.-P.		613		610		577		

OBSERVATIONS

La SEE a un quasi-monopole par rapport au secteur privé dans le domaine du financement des exportations subventionnées, ce qui n'est pas nécessairement le cas dans la plupart des autres pays. Lorsque la SEE rejette une transaction parce que les modalités ou les montants dépassent les limites fixées, mais que le gouvernement estime qu'il est dans l'intérêt national d'accepter, la Société administrera la transaction pour l'État sur son "compte du Canada" (2 % des transactions ont été financées à même ce compte en 1984, 0 % en 1983 et 28 % en 1982). Parmi les demandes de financement traitées ces dernières années,

seulement entre 10 et 20 % ont obtenu en fin de compte une aide de la SEE; les autres ne répondaient pas aux critères ou ont été retirées pour un certain nombre de raisons. Les transactions acceptées ne représentent que 5 % des exportations du Canada.

Les capitaux propres de 854 millions de dollars (dont 194 millions de bénéfices réinvestis) du fédéral n'ont pas de rendement et, à ce titre, produisent une subvention de 128 millions de dollars par année (à un taux d'intérêt de 15 %). Il n'y a ni objectifs ni lignes directrices en fonction desquels on peut déterminer si la SEE fait du bon travail. Le fait que ses bénéfices dans les quatre dernières années ont oscillé entre un million et six millions de dollars peut être ou non une bonne chose.

Un examen de l'effectif de la SEE dans les trois dernières années permet de constater que 40 % du personnel est affecté aux opérations (c'est-à-dire qu'il participe directement aux activités de financement des exportations et d'assurance) et que 60 % du personnel fait partie de ce qu'on pourrait appeler "l'administration générale" (c'est-à-dire les finances et la perception, les rapports avec les entreprises, les ressources humaines, l'administration, les services juridiques et la vérification interne).

Une étude récente a révélé que, sur une période de 11 ans, la SEE a accordé un pourcentage important de son financement par prêts à un nombre relativement limité de compagnies. Une société a obtenu 25 % de tout le financement et une autre a bénéficié de 40 ententes de financement. Il semble donc que certaines sociétés ont adopté la SEE comme instrument de financement de base, bien que nous devions admettre qu'elles représentent de nombreuses petites entreprises dans certains cas. En 1984, 95 % des ententes de financement, (97 % des crédits) sont allées à l'Ontario et au Québec, ce qui est peu surprenant compte tenu de la concentration des industries. La couverture de l'assurance était répartie un peu plus largement dans le Canada, car l'Ontario et le Québec ne répondent que pour 75 % des polices et 57 % du montant, ce qui traduit l'influence des bureaux régionaux d'assurance de la SEE.

Il est déconcertant de constater que certaines grandes entreprises qui reçoivent des subventions directes de divers

programmes d'aide de l'État reçoivent aussi des subventions indirectes de la SEE.

Bien que la SEE semble remplir son mandat, nous avons relevé un certain nombre de problèmes :

a. Dans le récent document de consultation du gouvernement du Canada sur le financement des exportations ainsi que dans des études faites par le Conseil économique du Canada et la Banque Royale, on recommande d'augmenter la participation du secteur privé aux activités d'assurance des exportations et celle des banques et des autres institutions financières au financement des exportations à moyen et à long terme.

b. Comme la SEE a un réseau régional très restreint et est gênée par une structure centralisée rigide, un certain nombre de possibilités d'exportations sont probablement perdues. Cette situation est peut-être attribuable au temps de réaction de la SEE, qui ne connaît pas les marchés, ou à un manque de volonté de faire face directement à la concurrence. Le secteur privé, du fait de son réseau financier mondial, assure une couverture plus large et peut probablement s'exécuter plus rapidement. Ce qui peut par ailleurs favoriser une augmentation du volume d'affaires.

Bien que les banques aient indiqué qu'elles sont prêtes à assumer le rôle de financement de la SEE et que la charge de travail pourrait être absorbée par leur personnel actuel, nous ne savons pas si cette solution serait plus ou moins économique. Aussi, les banques pourraient être tentées de donner la priorité aux demandes qui présentent le moins de risques; toutefois, cette accusation a déjà pesé aussi sur la SEE.

Des études ont montré que le soutien canadien des exportations marque le pas sur celui offert par la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne de l'Ouest, le Japon et les États-Unis. La part des exportations aidées par le Canada représente environ 10 à 20 % de celles de la plupart de ses grands concurrents. La majorité de nos concurrents offrent aussi des assurances contre les risques du change étranger, les dépassements de coûts et l'inflation. Certains pays offriraient en outre des avantages spéciaux officieux (c'est-à-dire la formation et la sensibilisation). Dans le

cas de la SEE, la seule compensation partielle semble résider dans le fait que la durée de ses prêts est plus longue que celle consentie par ses concurrents.

ANALYSE

Nous devons nous demander essentiellement si nous donnons ou non des subventions pour contrebalancer les subventions à l'exportation des pays étrangers ou pour sauver une entreprise de la faillite. Si le gouvernement opte pour l'affirmative, nous devrons alors déterminer quel mécanisme utiliser.

Depuis de nombreuses années, la SEE et le secteur privé discutent du degré de participation privé. Il semble qu'ils ne se soient pas pris au sérieux l'un l'autre et que peu de progrès aient été réalisés.

Compte tenu du fait que le gouvernement puisse choisir de subventionner les exportations, il n'est pas clair qu'il coûte moins cher de les financer par le secteur public que par le secteur privé. Par ailleurs, il n'est pas évident à l'heure actuelle qu'il y ait un écart au niveau du financement ou de l'assurance des exportations par le secteur privé. Toutefois, dans la mesure où l'assurance des exportations doit être offerte à l'étranger, le coût net pour le Canada peut en fait être inférieur.

Bien que la SEE puisse démontrer que son soutien au financement des exportations produit plus d'avantages que ne le font les dépenses habituelles de l'État, nous avons certains doutes quant à l'évaluation. Le raisonnement de la SEE est basé sur l'hypothèse selon laquelle le financement à des conditions de faveur rapporte vraiment (c'est-à-dire que le financement était nécessaire pour produire les ventes à l'exportation). Il n'est pas clair que ce soit une hypothèse valable.

OPTIONS

Comme les discussions sur le document de travail sur le financement des exportations n'ont pas encore eu lieu, il serait prématuré de recommander des options à ce stade-ci.

Néanmoins, le Groupe d'étude estime que le Groupe de travail voudra peut-être s'arrêter à certaines des observations, dont :

1. l'accès limité au financement de la SEE, étant donné que toutes les ententes doivent être approuvées à Ottawa;

2. la lenteur des négociations, étant donné que toutes les ententes doivent être traitées avec Ottawa;

3. la concentration apparente des ententes de financement en Ontario et au Québec;

4. la capacité tout à fait légitime, bien que quelque peu litigieuse, des entreprises de cumuler l'aide financière, les avantages fiscaux et plusieurs programmes de subventions;

5. le personnel nombreux de la SEE par rapport au volume d'affaires traité.

SERVICES D'INFORMATION AU CANADA (SIC)
(Affaires extérieures)

OBJECTIF

Le principal objectif concerne l'industrie : renseigner les entreprises canadiennes sur les possibilités, les points délicats et les contraintes du commerce extérieur et de la commercialisation des exportations et les tenir au courant de l'actualité industrielle internationale. Le programme vise aussi à augmenter l'intérêt du public pour les affaires étrangères et la politique internationale et à sensibiliser les Canadiens aux voyages à l'étranger.

DOCUMENTS HABILITANTS

Lois de crédits

DESCRIPTION

Les principales activités du SIC sont :

1. l'élaboration de documents sur le commerce extérieur et leur diffusion aux entreprises canadiennes figurant sur sa liste de distribution et aux ministères qui s'intéressent au domaine (bulletin CanadExport, brochures décrivant les programmes et services offerts à l'industrie et autres feuillets et dépliants);

2. la production de brochures, stands d'expositions, documents audiovisuels, ainsi que de dépliants et autres publications à distribuer au Canada dans les foires commerciales et les colloques sur l'exportation;

3. la préparation de réponses écrites aux demandes de sociétés canadiennes qui s'intéressent au commerce, de groupes d'intérêt, etc.;

4. la production de supports publicitaires pour la promotion du commerce;

5. l'octroi de subventions à divers instituts (nationaux, provinciaux, régionaux et universitaires) de relations internationales et d'affaires étrangères.

Dans les régions, les bureaux du MEIR remettent la documentation des SIC aux entreprises canadiennes qui en font la demande et la distribuent dans les foires commerciales, les colloques, etc.

BÉNÉFICIAIRES

Les entreprises canadiennes, particulièrement celles qui exportent; les établissements d'enseignement; les élèves et étudiants; les corps législatifs; les groupes d'intérêt; etc.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87
Traitements	n.d.	0.3	n.d.	n.d.
F & E	0.2	1.7*	1.5	n.d.
Subventions	0.1	0.1	0.1	0.1
TOTAL	n.d.	2.1	n.d.	n.d.
A.-P.	8	14*	14	n.d.

* Lié à une augmentation de trois années-personnes et à un redéploiement en faveur des SIC de 3 personnes qui travaillent dans un domaine connexe.

OBSERVATIONS

Aux Affaires extérieures, la fonction de l'information est partagée. Les SIC, un groupe d'information en commercialisation des exportations et la Direction de l'information sur l'exportation relèvent de trois centres de responsabilité différents, et la publicité commerciale à l'étranger est dévolue à plusieurs grands services distincts. Ce sont toutes des fonctions de service, répondant à la demande des bureaux et divisions des Affaires extérieures. Il n'est pas évident que cette activité soit bien coordonnée. Il est possible qu'il y ait des doubles emplois. Les provinces aussi renseignent les entreprises canadiennes sur les échanges extérieurs, mais l'ampleur des recoupements n'est pas connue.

En septembre 1984, un examen interne des Affaires extérieures a revélé que la diffusion de renseignements aux Canadiens n'était en général pas considérée comme prioritaire. Le rapport propose des moyens d'améliorer le

rendement, notamment : une stratégie à long terme qui soit plus explicite et plus efficace; une évaluation de l'utilité et des répercussions des programmes en vigueur; et la prévention des chevauchements dans la production et la diffusion de l'information au sein des Affaires extérieures.

Selon une enquête externe sur CanadExport - un des produits les plus importants des SIC - la majorité des lecteurs trouvaient la publication utile (particulièrement les renseignements sur les débouchés commerciaux), actuelle et intéressante. En outre, sur une période d'un an, le tirage était passé de 4,500 à 23,000, par suite d'une hausse de la demande. Les gestionnaires du programme espèrent continuer à soutenir l'intérêt des lecteurs, mais soulignent une certaine insuffisance dans les apports des divisions commerciales d'AEC et des missions à l'étranger.

Les SIC reçoivent jusqu'à 200 correspondances par semaine et 50 appels téléphoniques par jour de gens qui sollicitent des renseignements, surtout après le mois du commerce des Affaires extérieures (activité de promotion qui ne relève pas des SIC).

Les gestionnaires du programme se rendent compte de la nécessité pour les Affaires extérieures d'établir des priorités dans ses programmes d'information. Ils regardent à la dépense et ont commencé à prendre des mesures d'économie et d'amélioration de l'efficience.

ANALYSE

L'existence d'un service d'information au Canada est justifiée; la distribution de subventions à divers centres de relations internationales l'est moins, et les effets et l'utilité de cette activité méritent un examen.

L'efficacité globale du programme reste difficile à apprécier, mais, chose certaine, le bulletin CanadExport est un succès. L'examen d'une partie du reste de la documentation produite par des SIC donne à penser que les documents en question doivent être utiles aux exportateurs éventuels. AEC reconnaît la nécessité de mesurer les effets de ses services d'information.

Il faut noter que les SIC ont utilisé l'annuaire d'une société du secteur privé plutôt que le Système de repérage des débouchés (SRD) du MEIR comme base pour leur liste de

distribution. Nous suggérons qu'ils fassent l'essai du SRD pour accroître leur distribution et, parallèlement, que le SRD entre en communication avec les entreprises inscrites sur la liste de distribution des SIC afin de voir si elles sont intéressées à s'inscrire au SRD.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir le programme à son niveau actuel, d'entreprendre une évaluation de toutes les activités d'information des Affaires extérieures d'ici novembre 1985 afin d'analyser leur efficacité et leur efficience et de s'assurer que l'actuelle structure administrative responsable de la diffusion de l'information est optimale. Il y aurait lieu qu'il envisage en outre d'établir dans ce domaine un ordre de priorité à l'échelle du ministère.

FONDS D'AMORÇAGE CATALYTIQUE
(Affaires extérieures)

OBJECTIF

Aider les scientifiques et les techniciens canadiens à nouer ou à resserrer des liens avec des experts d'autres pays, afin de se renseigner sur les technologies nouvelles susceptibles d'être utiles au Canada.

AUTORITÉ

Cabinet (1982)

DESCRIPTION

Le Fonds d'amorçage catalytique (FAC) finance partiellement :

la tenue au Canada de réunions d'experts visant à déterminer et à planifier des initiatives internationales dans des secteurs et avec des pays donnés;

des missions et visites exploratoires de courte durée effectuées par des experts, seuls ou en petits groupes, pour mettre en branle une collaboration internationale;

des visites de travail, d'une durée pouvant atteindre 5 mois, de scientifiques et de techniciens canadiens qui participent à des activités de collaboration prometteuses dans des laboratoires ou des centres de recherche étrangers;

des études approfondies sur des technologies étrangères dont les avantages économiques réels ou éventuels sont considérés comme étant élevés pour le Canada.

En principe, le FAC n'assume qu'une partie des coûts. Il rembourse normalement les frais de transport et, dans le cas des visites de travail de moyenne durée, jusqu'à 1,200 $ par mois pour les frais de subsistance. L'organisation participante doit donc absorber sa part des coûts.

BÉNÉFICIAIRES

Les petites et moyennes organisations canadiennes qui s'intéressent aux technologies nouvelles.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86
Traitements	-	-	-
F & E (autres dépenses)	0.1	0.3	0.3
TOTAL	0.1	0.3	0.3
A.-P.	3	3	3

OBSERVATIONS

Le programme vise à favoriser les transferts de technologie en faveur du Canada et à servir de mécanisme complémentaire au financement des participants. Les demandes sont examinées par un groupe de travail sur la collaboration internationale en sciences et en technologie, composé de représentants du CNR, des Affaires extérieures et du MEST.

Il semble y avoir chevauchement entre ce programme et le Fonds d'aide à la collaboration internationale pour la recherche sur les nouvelles technologies de l'information du ministère des Communications.

ANALYSE

Le programme a été lancé l'an dernier seulement, et l'on ne dispose pas encore de renseignements suffisants pour en évaluer l'efficacité. Il doit toutefois faire rapport à la Direction générale du développement de la technologie et des investissements des Affaires extérieures qui a des conseillers scientifiques à l'étranger et a pour objectif pratique d'importer au Canada des connaissances scientifiques et techniques qui présentent des avantages économiques.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

- Maintenir le programme au sein des Affaires extérieures. Il est en effet situé dans le secteur administratif approprié, puisque la Direction générale du développement de la technologie et des investissements s'occupe des transferts de technologie au Canada.

- Faire tenir une étude d'évaluation sur l'efficacité du programme après qu'une période raisonnable se sera écoulée.

- Fusionner ce programme au Fonds d'aide à la collaboration internationale du ministère des Communications.

PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS D'EXPORTATION (PDME)
(Affaires extérieures)

OBJECTIF

Favoriser l'exportation soutenue de biens et services canadiens en partageant certains risques financiers avec les entreprises qui souhaitent se tailler une place sur les marchés extérieurs ou y élargir leur clientèle.

DOCUMENTS HABILITANTS

Approbation du Conseil du Trésor de 1971; loi de crédits.

DESCRIPTION

Le PDME est le plus important programme d'aide à la promotion du commerce extérieur. Il peut financer jusqu'à 50 % des coûts (remboursables si les efforts de l'entreprise sont couronnés de succès) pour les activités suivantes : A) les soumissions en vue d'exporter; B) les déplacements pour la prospection des marchés; C) la participation à des foires commerciales; D) les visites d'acheteurs étrangers; E) la formation de consortiums exporteurs; F) l'implantation sur les marchés étrangers; S) les activités d'exportation effectuées par des organismes à but non lucratif; enfin, R) l'agriculture, les poissons et l'alimentation. Depuis l'instauration du programme (1971-1984), 110 millions de dollars ont été dépensés dont 46 % pour les soumissions visant un projet particulier, 24 % pour la participation à des foires commerciales et 18 % pour la prospection de marchés.

Tableau analytique des activités

	81-82	82-83	83-84	71 à 84
Demandes reçues	4,200	5,538	5,593	33,503
Demandes approuvées	3,096	3,998	4,098	24,000
Sommes approuvées (en millions $)	30.9	41.1	42.0	207.7
Sommes dépensées (en millions $)	12.8	20.9	27.0	110.1
Contribution moyenne (en milliers $)	2.4	5.2	6.6	4.6
Ventes déclarées (en millions $)	306	493	1,348	6,660

BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires du PDME ne sont pas les petites entreprises pour lesquelles la commercialisation en vue de l'exportation est souvent difficile, mais les entreprises moyennes et grandes. Seulement la moitié des demandes proviennent de sociétés dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions de dollars; ces dernières reçoivent 30 % des fonds du PDME. Par ailleurs, les marchés auxquels ces entreprises s'intéressent diffèrent de la clientèle moyenne des exportations canadiennes; seulement 30 % de leurs activités visent les marchés nord-américains. Ces deux caractéristiques du PDME sont probablement valables, car l'accès initial d'une entreprise en croissance à des marchés qu'elle ne peut atteindre sans aide est sans doute un bon créneau pour le financement public.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86
Traitements	0.6	0.6	0.6
F & E et immobilisations	0.6	0.6	0.6
Contributions*	27.0	31.0**	35.0**
TOTAL	28.2	32.3	36.2
Recettes	1.3	0.9	1.1
A.-P. (estimation)***	15	15	15

* Y compris les fonds réservés pour les PDME-poisson (20.5 millions de dollars) et PDME - transport urbain (2.5 millions) pour la période 1983-1984 à 1987-1988.

** Ne comprend pas 3 millions de dollars du Budget supplémentaire de 1984-1985.

*** Comprend seulement le personnel en place à l'administration centrale du PDME. Ne comprend pas les personnels de l'administration centrale et des régions du MEIR qui participent à l'exécution du programme (entre 50 et 70 personnes), des missions des Affaires extérieures et des directions générales et de la maintenance des systèmes des Affaires extérieures (9).

OBSERVATIONS

Il existe un chevauchement considérable entre le PDME et le PPP. Ce dernier octroie des contributions pour la participation à des foires et des missions commerciales et pour l'accueil de clients étrangers. La différence est que le PPP fonctionne sur invitation des Affaires extérieures tandis que le PDME exige la présentation d'une demande. En outre, certains ministères responsables de secteurs particuliers comme l'agriculture ou les communications ont établi leurs propres groupes de commercialisation des exportations. Le secteur des forêts profite (uniquement en Colombie-Britannique pour l'instant) du Programme coopératif d'expansion des marchés outre-mer du MEIR, initiative conjointe des gouvernements fédéral et provincial et d'une association de l'industrie forestière. Il se peut aussi qu'il y ait double emploi avec le Programme de coopération industrielle de l'ACDI, dont les objectifs diffèrent toutefois. En outre, certains éléments de programmes plus petits partagent les buts du PDME : les éditeurs de livres et les producteurs de films et de vidéos ont également leurs propres guichets. Dans la mesure où tous les efforts d'exportation méritent d'être soutenus par rapport à la valeur actuelle des avantages prévus, le bien-fondé du maintien de programmes ou de guichets sectoriels distincts (comme le PDME-R) à l'intérieur du programme, mérite un examen sérieux.

Toutes les provinces ont des programmes de promotion du commerce extérieur qui prévoient une aide pour les foires et les missions commerciales, les visites d'acheteurs étrangers, les voyages de prospection et les études de marché et de faisabilité. Certaines provinces (dont l'Ontario et le Québec) fournissent une aide pour la création de consortiums et pour les soumissions. En outre, dans le cas des petites entreprises, les programmes provinciaux sont généralement considérés comme plus souples que les programmes fédéraux. Les provinces soutiennent que leurs efforts visent à compléter le PDME plutôt qu'à s'y substituer, mais cette distinction est difficile à faire dans la réalité. Il semble que des cumuls se produisent dans certains cas. Les provinces consacrent, au total 35 millions de dollars à ces activités, contre 32 millions dans le cas du PDME.

Les évaluations du programme permettent de constater qu'on augmente le plus les ventes en aidant les bénéficiaires à présenter des soumissions et en

accueillant des clients étrangers. L'aide à l'implantation sur les marchés d'exportation, les études de commercialisation et autres études de faisabilité et les projets touchant la pêche, l'alimentation et l'agriculture donnent le rendement le plus faible. Bien que ces indicateurs relatifs d'augmentation soient probablement fiables, on ne peut pas accorder une confiance absolue aux chiffres concernant l'augmentation des ventes, et aucun résultat ne peut être considéré comme entièrement attribuable au seul PDME.

Peu de bénéficiaires font état de leurs ventes, et le suivi est insuffisant. En fait, si l'aide est remboursable, c'est surtout pour contrer les contestations du GATT, et l'on estime que les remboursements obtenus correspondent plus ou moins aux dépenses de recouvrement.

Opinion des clients. Dans son rapport de 1979 (rapport Hatch), le Comité d'examen des services de promotion des exportations a qualifié le PDME de réussite, mais a relevé des problèmes de procédure. Les rapports d'évaluation recommandent de modifier le programme pour en accroître l'efficience; un rapport de vérification interne du MEIR de 1984 décrit le programme comme complexe et nécessitant beaucoup de main-d'oeuvre.

Dans le secteur privé, on appuie le programme. L'Association canadienne d'exportation a toutefois laissé entendre que, dans le cas d'entreprises qui ont un revenu imposable, une déduction spéciale au titre de la promotion des exportations les encouragerait davantage à chercher de nouveaux marchés. L'utilisation de stimulants fiscaux - également proposée dans le rapport Hatch - mérite peut-être qu'on s'y arrête, mais il faudrait tenir compte des conséquences auprès du GATT ainsi que des manques à gagner et des dépenses en personnel qu'ils supposeraient.

En 1983, l'Atelier fédéral-provincial sur l'expansion des exportations a jugé que la plupart des sections du PDME avaient répondu aux principaux besoins des entreprises exportatrices, sauf en ce qui concerne la phase d'expansion qui suit la prospection des marchés. Parmi les autres propositions visant à accroître l'efficacité du PDME, on a notamment recommandé : que les bureaux régionaux du MEIR prennent des initiatives commerciales au moyen du PDME-C, particulièrement à l'égard des marchés voisins des États-Unis; qu'une preuve de contact avec la mission

canadienne concernée soit exigée pour l'approbation d'un projet; que l'on fixe des taux variables (les aides augmenteraient pour les demandes multiples importantes); enfin, que l'on aide les entreprises pour qu'elles emploient des cadres spécialisés dans les exportations et qu'elles mettent des échantillons de démonstration ou d'essai à la disposition de leurs clients. La direction du PDME devrait examiner sérieusement ces propositions.

Les recommandations du Groupe de travail sur les maisons de commerce extérieur au sujet de l'intégration de celles-ci dans le cadre du PDME devraient aussi être prises en considération.

ANALYSE

Ce qui est gratuit est toujours très en demande. C'est uniquement dans ce sens que le programme, dont la taille a quadruplé entre 1980 et 1984, peut être considéré comme stimulé par la demande. Le PDME et des autres activités fédérales du même ordre constituent, au total, une subvention considérable à l'exportation. Les effets, en termes de ventes, en sont impossibles à mesurer, mais ils sont sûrement moins importants que ne le laisseraient croire les chiffres avancés par les gestionnaires du programme et les évaluations internes.

En principe, de telles subventions tombent sous le coup des accords du GATT. Il est peut-être nécessaire que le soutien accordé soit remboursable et invisible - fractionné à l'extrême - pour éviter les droits compensateurs. Mais le Canada courrait probablement un risque moindre si le fusionnement des programmes s'accompagnait d'un resserrement sensible de l'ensemble des dépenses. Ce même fusionnement permettrait aussi au gouvernement d'économiser sur les frais généraux et de mieux recouvrer ses dépenses. Elle l'amènerait en outre à attribuer les deniers publics aux projets les plus prometteurs.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de fusionner le PDME et le PPP en apportant les modifications suivantes :

a. axer l'aide sur : les entreprises de taille moyenne qui présentent un bon potentiel de

croissance et qui visent des marchés d'exportation particuliers pour la première fois; la préparation de soumissions; et l'accueil des clients potentiels;

b. réduire nettement les montants affectés aux PDME-B et PDME-F et affiner les critères de sélection;

c. plafonner les dépenses totales des programmes à 70 % du montant de 1984-1985; et

d. fixer comme objectifs aux gestionnaires de réduire les frais généraux de 30 % et d'améliorer sensiblement le recouvrement des coûts d'ici 1986-1987; et exiger d'eux qu'ils rendent des comptes.

Dans le cadre de cette rationalisation globale, on pourrait profiter des consultations économiques fédérales-provinciales pour tenter de réduire le chevauchement avec les programmes provinciaux dans ce domaine de compétence fédérale.

En outre, il y aurait lieu de se demander quels sont les avantages du fractionnement des activités entre le PDME général, la série des volets sectoriels et les programmes de promotion des exportations répartis dans d'autres ministères. (Voir la note distincte sur le programme de l'expansion du commerce extérieur et l'Aperçu sur le commerce extérieur.)

PROGRAMME DES PROJETS DE PROMOTION (PPP)
(Affaires extérieures)

OBJECTIF

Aider les entreprises canadiennes à exporter en organisant et en finançant : des participations à des foires commerciales à l'étranger; des missions commerciales à l'étranger et au pays; et des visites au Canada d'acheteurs et de délégués gouvernementaux étrangers.

DOCUMENTS HABILITANTS

Lois de crédits

DESCRIPTION

Le PPP est la source annuelle de financement pour quelque 170 participations à des foires commerciales à l'extérieur du Canada, 75 missions et colloques à l'étranger et 150 missions et visites au Canada de délégations étrangères. Ces activités sont planifiées de concert avec les provinces et d'autres ministères fédéraux pour favoriser la commercialisation des exportations de l'industrie canadienne ainsi que pour atteindre des objectifs particuliers de l'État fédéral en matière de promotion du commerce extérieur. Les exportateurs canadiens sont conviés à participer aux foires et aux missions à l'étranger. Des gens d'affaires et fonctionnaires étrangers sont invités à participer aux missions d'acheteurs. Chaque année, environ 2,000 membres de l'industrie canadienne et 1,500 visiteurs profitent du programme. Certaines dépenses (transport, expédition de produits ou location de stands) sont remboursées à des degrés divers, selon l'activité en cause.

L'administration centrale du programme au sein des Affaires extérieures est assurée par la Direction des foires et des missions de la Direction générale des programmes et services d'exportation, sous la direction du Comité interministériel pour la gestion des programmes de promotion du commerce. Celui-ci est présidé par le sous-ministre adjoint, Expansion du commerce extérieur, et compte des représentants du MEIR, de l'ACDI, de la SEE, de l'Agriculture, des Communications et des Pêches. Les missions des Affaires extérieures à l'étranger fournissent des renseignements et des services.

BÉNÉFICIAIRES

a. Foires commerciales : 80 % des participants appartiennent au secteur manufacturier; la moitié ont un chiffre d'affaires annuel inférieur à 5 millions de dollars; la majorité sont de l'Ontario et du Québec.

b. Missions commerciales : 50 % des participants appartiennent au secteur manufacturier, 15 % sont des producteurs primaires et le reste des sociétés de service. Ce sont pour la plupart de grandes entreprises dont la valeur des ventes atteint en moyenne 130 millions de dollars.

c. Visites : délégations étrangères choisies par les agents du Ministère, qui en général viennent rendre visite à d'éventuels fournisseurs canadiens et à des hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86
Dépenses de fonctionnement			
Traitements et salaires	2.0	2.0***	2.8
F & E*	9.5	15.7	15.2
TOTAL	11.5	17.7	18.0
Recettes			
A.-P.**	42	42	42

* En outre, le Centre des expositions du gouvernement canadien du ministère des Approvisionnements et Services consacre de 0.6 à 1 million de dollars de son budget aux foires et missions du PPP.

** Ne comprend pas les années-personnes des Affaires extérieures affectées à la publicité pour le commerce extérieur, le personnel des expositions d'Approvisionnements et Services ni le personnel des Affaires extérieures en poste à l'étranger.

*** Estimation.

OBSERVATIONS

Il est difficile d'évaluer les ventes directes et les emplois créés par un tel programme. On pourrait voir dans cet investissement de temps et de deniers publics une dépense au titre des frais généraux de l'État, assimilable à celles que les établissements engagent pour leur publicité ou la promotion de leurs ventes. Les montants alloués sont donc difficiles à justifier puisqu'aucun résultat mesurable ne peut être associé à telle ou telle dépense. Les Affaires extérieures contiennent que 71 $ de ventes à l'exportation ont résulté de chaque dollar du PPP en 1983-1984, contre 40 $ en 1981-1982. Cette affirmation est toutefois difficile à prouver ou à réfuter. Les foires et les missions amènent bien sûr des ventes, mais les mêmes effets pourraient résulter de visites à l'étranger financées par le secteur privé.

Une évaluation externe du PPP a été réalisée par la firme de consultants ERA en 1979. Le rapport concluait, sur la base d'entretiens avec les utilisateurs, à l'utilité et à l'efficacité du programme. Il signalait des points à améliorer, notamment au chapitre du choix des projets et des méthodes de surveillance et de contrôle. On semble avoir donné suite dans une certaine mesure à ces conclusions.

Il y a un certain chevauchement avec le PDME et des doubles emplois avec des activités provinciales parallèles.

L'Atelier fédéral-provincial sur l'expansion des exportations de 1983 a laissé entendre que l'efficacité du PPP pourrait être améliorée si les bureaux régionaux du MEIR et les provinces se joignaient à l'effort de recrutement des participants. Cette méthode pourrait aussi réduire les doubles emplois. Le même Groupe d'étude a en outre recommandé que des fonds individuels soient impartis aux missions d'AEC, qui s'en serviraient à leur discrétion (par exemple pour des foires régionales).

Plus de la moitié des participants à ce programme en avaient entendu parler pour la première fois par un représentant de l'État. Cela donne une idée de l'apathie du secteur privé. On a tenté d'y remédier en annonçant les activités à l'avance, mais les résultats ne sont pas évidents.

Ce programme a tellement grandi qu'il demande maintenant 42 années-personnes. La question du coût d'exécution n'a pas été réévaluée récemment.

ANALYSE

Malgré les réserves concernant la difficulté de quantifier les résultats et l'ampleur des frais généraux, le programme reste valable : il est apprécié des bénéficiaires et augmente probablement les exportations. L'abandonner ne serait donc pas indiqué, pas plus, pour des raisons différentes, que de le remplacer par un stimulant fiscal. L'organisation de projets spéciaux auxquels participent de nombreuses sociétés canadiennes ne peut pas relever du système fiscal, et tout stimulant, à moins d'être très soigneusement délimité, risque de soulever des problèmes au GATT. Une consolidation et un meilleur recouvrement des coûts auraient toutefois pour conséquence logique d'améliorer la répartition du capital et l'efficience administrative.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de fusionner le PPP et le PDME et d'apporter les modifications suivantes :

a. recibler le programme en fonction des rendements relatifs et du résultat des consultations dans le secteur privé et en réduire les dépenses globales;

b. commencer graduellement à recouvrer les coûts.

Aucun problème particulier de mise en oeuvre ne semble à prévoir. Pour de plus amples renseignements sur les ressources qu'exigeraient le programme unifié, consulter le chapitre sur le PDME (AEC 11).

PROGRAMME D'EXPANSION DU COMMERCE EXTÉRIEUR (ECE)
(Affaires extérieures)

OBJECTIF

Accroître la quantité et la qualité des marchés d'exportation et coordonner, à l'extérieur du Canada, l'exécution du programme de tourisme. Un des objectifs secondaires est d'attirer les investissements étrangers au Canada.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur l'expansion des exportations, SRC 1970, chap. E-18

DESCRIPTION

Ce programme aide les entreprises canadiennes qui exportent ou souhaitent le faire : il analyse, élabore et coordonne certaines initiatives et tente de jumeler les débouchés extérieurs et les capacités canadiennes.

Ses activités comprennent :

- des avis et conseils sur les stratégies de commercialisation et sur les modalités du commerce, des affaires et des transactions financières à l'étranger;
- la collecte de renseignements sur les marchés étrangers auprès des acheteurs éventuels, des distributeurs et des fabricants de produits ou de services canadiens;
- l'organisation de réunions entre des gens d'affaires canadiens et étrangers;
- la diffusion de renseignements sur les lois et règlements des pays étrangers.

Le programme ECE englobe le PDME, le PPP*, les programmes de défense et le Service des délégués commerciaux. Il offre aussi un soutien spécial à la commercialisation pour ce qui touche l'agriculture, le poisson et l'alimentation et pour des projets particuliers comme Télidon. Il administre le programme de tourisme à

l'étranger (au nom du MEIR) et assume la coordination des grands projets à l'étranger. La présente évaluation ne concerne que le Service des délégués commerciaux.

BÉNÉFICIAIRES

Les entreprises canadiennes.

DÉPENSES* (en millions de dollars courants)

	84-85 Prévisions	85-86 Budget principal
Traitements et salaires	44.2	45.4
F & E (autres dépenses)	26.5	28.3
Subventions et contributions	1.5	1.1
Immobilisations	2.2	3.0
TOTAL	74.4	77.9
A.-P.	453	437

Note : La répartition des 592 années-personnes n'est pas claire.

*** Ne comprend pas les fonds et années-personnes affectés au PDME, au PPP et aux programmes de tourisme et de défense, ni les délégués commerciaux du MEIR dans les bureaux régionaux. Pour de plus amples détails sur les ressources, voir l'appendice I du présent chapitre.

OBSERVATIONS

Depuis que le commerce extérieur a été confié aux Affaires extérieures en 1982, des changements ont été apportés à l'ancien Service des délégués commerciaux, non sans problèmes toutefois. Une évaluation de ce service, effectuée en 1982 par la Chambre de commerce du Canada et l'Association canadienne d'exportation, signalait un certain nombre d'aspects de l'intégration jugés négatifs par le secteur privé. Citons : une baisse du moral attribuable à de la confusion dans les objectifs; le temps moindre que les délégués commerciaux peuvent consacrer aux activités commerciales à cause de leurs nouveaux rôles; une préférence dans le recrutement pour les candidats à formation politique plutôt que commerciale; une discrimination dans les examens du service extérieur à l'égard des formations autres qu'en sciences politiques.

Les entreprises du secteur privé considèrent qu'on a eu tendance à doter les missions de délégués commerciaux ayant une formation générale en commerce plutôt que de spécialistes du marketing et des ventes, comme on le faisait autrefois. AEC a tenté de corriger ce manque en recrutant sur place des spécialistes bien au fait de la situation locale. Il y aurait lieu de pousser cette initiative plus loin si nous souhaitons fournir aux PME canadiennes les avis et conseils dont elles ont besoin.

Des chevauchements et des doubles emplois sont apparus, ces dernières années dans le soutien à la commercialisation et la promotion sur les marchés étrangers entre les Affaires extérieures et quelques autres ministères (Pêches et Océans, Agriculture, etc.).

Des recoupements existent aussi avec les activités des provinces, dont la plupart ont au moins une délégation à Londres. L'Alberta, la Saskatchewan, l'Ontario et le Québec ont les réseaux les plus vastes. L'Alberta et la Saskatchewan possèdent chacune quatre bureaux internationaux. L'Ontario a 18 bureaux en Europe, aux États-Unis et sur le pourtour du Pacifique. Quant au Québec, il maintient 17 délégations en Amérique du Nord, en Europe, en Asie et en Amérique latine. En général, les deux ordres de gouvernement collaborent, mais il est inévitable que leurs activités entrent en conflit. Toutes les provinces, comme le fédéral, dispensent avis et conseils aux exportateurs éventuels.

Parmi les PME qui se lancent dans l'exportation, beaucoup n'arrivent qu'à des résultats médiocres. Elles manquent de temps, d'expérience, de fonds et de connaissances sur les marchés. Les efforts de sensibilisation, les visites des fonctionnaires et les campagnes de promotion des échanges suscitent de l'intérêt, mais n'ont pas d'effets durables. Ces entreprises auraient besoin d'un ensemble intégré de services. Le rapport du Groupe de travail sur les maisons de commerce extérieur, publié en novembre 1984, propose (avec exemples concrets et conseils à l'appui) un mécanisme propre à aider le rendement des échanges extérieurs. Il existe sûrement d'autres solutions dignes d'attention.

Les échanges de renseignements entre les missions d'une part et le siège d'AEC et le MEIR d'autre part semblent faire défaut. De même les communications entre les missions et le secteur privé laissent à désirer.

Certains exportateurs craignent qu'AEC n'utilise le Service des délégués commerciaux pour attirer les investissements et des transferts de technologies au Canada au lieu de promouvoir les échanges, comme il l'a toujours fait. AEC est au courant de ces préoccupations.

ANALYSE

Les candidats que l'on recrute pour occuper des postes de délégués commerciaux doivent avoir des compétences confirmées et un goût marqué pour le domaine des affaires. En effet, pour pouvoir aider les exportateurs, ils doivent absolument avoir la formation voulue et connaître diverses entreprises canadiennes pour les avoir visitées et y avoir travaillé. Il y aurait peut-être lieu de veiller à rehausser leurs connaissances sur les secteurs industriels et les différences régionales.

Les marchés d'exportation offrent des possibilités pour les petites et moyennes entreprises. La qualité et la quantité de l'information disponible varient habituellement d'un pays et d'une mission à l'autre, et sa diffusion aux fournisseurs canadiens a toujours constitué un défi. L'accroissement de la concurrence et les fluctuations des devises rendent encore plus cruciale l'efficacité de cette communication. Il faudrait qu'une équipe composée de représentants du MEIR, des Affaires extérieures et des PME réexamine les moyens d'assurer l'élaboration et la transmission de ces renseignements.

Il est peut-être possible que le secteur privé forme, pour les PME, un réseau d'information sur les marchés étrangers qui compléterait ce qui est offert actuellement par le gouvernement fédéral et les provinces. Plusieurs pays dans lesquels le Canada pourrait exporter ont des réseaux de chambres de commerce, des organisations commerciales régionales, des associations de fabricants, etc. De même, le Canada compte un ensemble très dispersé de chambres de commerce et de succursales régionales et provinciales de l'Association des manufacturiers canadiens. Il faudrait examiner les moyens de mettre ces groupes en rapport afin de mieux faire connaître les marchés étrangers et les possibilités d'exportation du Canada. Il faudrait inviter à cet effet les propositions, conjointes ou non, de l'AMC, de la Chambre de commerce et de l'Association canadienne d'exportation.

Le chevauchement au niveau fédéral est inutile, inefficace et coûteux. Il serait bon de regrouper les compétences, les points de contact et la responsabilité en matière de commercialisation au sein d'une même administration, sous la direction d'AEC, qui a le mandat des activités de commerce international. Il faudra toutefois encore faire appel aux compétences spécialisées d'autres ministères. Il y aurait lieu d'examiner le rôle de ces derniers afin de déterminer la meilleure façon pour le fédéral d'exercer la fonction de commercialisation et de promotion des exportations. Pour résoudre le problème du chevauchement avec les provinces, il faudrait entreprendre un examen et des négociations avec celles-ci sous la direction des Affaires extérieures.

L'expansion du commerce extérieur et les perspectives d'exportation du Canada peuvent être améliorées par l'utilisation prudente et sélective de missions ministérielles, fédérales et provinciales. De telles interventions exigent toutefois une planification et un marketing soignés. Par exemple, le Canada prévoit quelque trente missions, commerciales et autres, en Chine en 1985. Non seulement cette situation frise le ridicule, mais elle impose un fardeau inutile aux délégués commerciaux. Un examen et une entente entre les divers organismes fédéraux et provinciaux s'imposent; le ministère des Affaires extérieures se penche sur cette question.

Le titre de "délégué commercial" devrait être remis en valeur afin de confirmer l'importance du rôle de ces agents, d'améliorer le climat et de montrer aux milieux de l'exportation la portée de cette fonction.

L'ampleur des renseignements nécessaires et la complexité de la structure de chaque pays et son importance économique pour le Canada devraient déterminer la somme des ressources commerciales affectées aux missions. Il faut faire un examen des délégations à l'étranger en mettant l'accent sur les pays qui présentent un potentiel actuel et futur de ventes. Il faudrait instaurer une fonction de collecte du renseignement commercial. Cela demande des apports de l'extérieur, et il y a d'évidentes économies d'échelle à réaliser par le recours à une organisation unique. Les ressources allouées à cette fin à chaque mission pourraient être déterminées d'après l'ampleur des données à recueillir, la complexité du pays en cause et son importance économique pour le Canada. Il y aurait lieu de passer en vue les missions à l'étranger afin de repérer les

endroits offrant d'intéressants débouchés actuels et éventuels. L'affectation de délégués commerciaux ne devrait se poursuivre que là où le potentiel est évident.

Si le service des délégués commerciaux était aboli sans être remplacé, il y aurait une levée de boucliers chez les exportateurs. À court et à moyen termes, les intérêts et les transactions de nombreuses entreprises seraient menacés.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande que le Groupe de travail et le gouvernement envisagent les possibilités suivantes :

1. Maintenir le programme. Il vaudrait mieux en laisser la responsabilité aux Affaires extérieures afin d'éviter de nouvelles perturbations.

2. Déterminer comment le Service des délégués commerciaux peut être amélioré et où les ressources devraient être affectées. Un groupe d'étude du même genre que la Commission pour l'expansion du commerce extérieur, avec participation des provinces et du secteur privé, devrait être chargé d'examiner les besoins actuels des exportateurs canadiens et les activités du Service des délégués commerciaux en vue de rendre celui-ci plus efficace, compte tenu de la conjoncture actuelle.

3. Examiner, sans délai, la question des doubles emplois dans le domaine de la commercialisation et de la promotion des exportations entre les Affaires extérieures, les ministères sectoriels (comme l'Agriculture ou les Communications) et le Programme de coopération industrielle de l'ACDI, afin de choisir le moyen le plus efficace et rentable d'utiliser les ressources (centralisation ou spécialisation par secteur).

4. Examiner sans délai les rapports entre les Affaires extérieures et le MEIR et instaurer des mesures pour les améliorer.

APPENDICE I

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	Traitements	F & E	Immobilisations	Subv. et contr.	Total	A.-P.
A. AEC - Siège - Programme d'expansion du commerce extérieur						
	5.4	3.2	-	1.1	9.7	102
B. AEC - Siège - Secteurs géographiques						
Afrique	1.0	0.1	-	-	1.1	20
Asie	2.0	-	-	-	2.0	32
Europe	1.3	-	-	-	1.3	26
Amér. lat.	1.0	-	-	-	1.0	24
É.-U.	1.5	1.0	-	-	2.6	29
TOTAL	6.8	1.1	-	-	8.0	131
C. Missions d'AEC à l'étranger - Ressources affectées au Programme d'expansion du commerce extérieur						
É.-U.	2.8	5.3	0.1	-	8.3	43
Amér. lat.	3.4	5.6	0.7	-	9.7	51
Europe	6.1	9.6	0.6	-	16.2	99
Asie	4.8	6.4	0.5	-	11.7	71
Afrique	3.8	5.2	0.7	-	9.6	56
TOTAL	20.9	32.1	2.6	-	55.5	320
Total global	33.1	36.4	2.6	1.1	73.3	553

PROGRAMMES DE DÉFENSE
(Affaires extérieures)

OBJECTIF

Accroître les marchés pour le matériel de défense canadien et les produits connexes de technologie avancée.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur la production de défense, 1951, et Loi sur le ministère des Affaires extérieures, projet de loi C-152

DESCRIPTION

Les programmes de défense relèvent de la Direction générale des programmes de défense des Affaires extérieures. La Direction générale est responsable de la promotion des marchés d'exportation pour le matériel de défense canadien et les produits connexes de technologie avancée. Le programme nécessite des négociations directes avec des gouvernements étrangers pour avoir accès aux marchés et avec le personnel militaire et le personnel de l'industrie de la défense de pays étrangers pour mener à bien les projets de coopération et la promotion de produits. L'activité bilatérale la plus importante dans le cadre de ce programme est la gestion des accords canado-américains de partage du développement et de la production du matériel de défense. En 1983, la valeur des exportations totales de matériel de défense a atteint 1.5 milliard de dollars, dont 1.2 milliard d'exportations aux États-Unis.

La Direction générale administre aussi huit autres ententes bilatérales de recherche-développement et de production. Elle est le dépositaire officiel des statistiques sur le commerce du matériel de défense, elle siège au comité du Programme de productivité de l'industrie canadienne de défense à titre de conseiller sur les marchés, elle participe au nom des Affaires extérieures à la préparation des recommandations relatives aux "contreparties" et des évaluations des retombées d'importants achats de matériels de défense, elle traite les demandes adressées au PDME pour des projets relatifs à la défense, et elle organise et dirige des missions et des conférences commerciales spécialisées au Canada et à l'étranger.

BÉNÉFICIAIRES

Les fabricants canadiens de matériel de défense et de produits connexes de technologie avancée. L'industrie canadienne de la défense compte de 250 à 300 entreprises qui emploient environ 35,000 personnes. Plus de 50 % de l'industrie appartient à des intérêts américains.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85*	85-86**
Traitements et salaires	1.7	1.9	1.9
F & E	0.8	0.8	0.8
TOTAL	2.5	2.7	2.7
A.-P.	32	36	36

* Prévisions
** Budget principal

OBSERVATIONS

Ce programme particulier est conçu en fonction d'un secteur du marché unique, spécialisé, caractérisé par une forte concurrence et exigeant des négociations de gouvernement à gouvernement. Cette exigence n'a pas changé depuis que le programme a été établi en 1963 et les gouvernements étrangers ne voudront probablement pas de modification dans un avenir prévisible.

ANALYSE

Comme l'industrie privée de la défense sait qu'elle doit avoir une représentation de l'État lorsqu'elle traite avec d'autres pays, ce programme pourrait recouvrer toutes ses dépenses de fonctionnement du secteur privé. Si c'était un organisme privé qui représentait cette industrie, il n'aurait aucune difficulté à rentabiliser ses activités.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de poursuivre ce programme moyennant le recouvrement intégral des coûts.

PROGRAMME PUBLICITAIRE SUR LE COMMERCE
(Affaires extérieures)

OBJECTIF

Promouvoir la vente de biens et de services canadiens à l'étranger.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de crédits

DESCRIPTION

Le programme vise à appuyer le mandat du Ministère qui est de promouvoir le commerce international. Il comporte les activités suivantes :

a. la publicité à l'étranger - présenter le Canada comme un partenaire commercial souhaitable et promouvoir la vente de biens et services canadiens, y compris la haute technologie (0.4 million de dollars);

b. la publicité dans les foires commerciales - appuyer la participation d'entreprises canadiennes aux foires commerciales internationales par la production de matériel publicitaire conjointement avec les entreprises participantes et d'autres ministères fédéraux (0.6 million de dollars);

c. l'exploitation du Centre du commerce du Canada à Tokyo - offrir un soutien, au niveau de la publicité et de la promotion, aux entreprises canadiennes qui prennent part aux salons industriels mensuels au Japon (0.2 million de dollars);

d. l'achat de répertoires commerciaux et d'articles de promotion pour les bureaux canadiens à l'étranger afin de promouvoir le commerce à l'exportation (0.2 million de dollars).

BÉNÉFICIAIRES

Le milieu des affaires canadien.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84 Dépenses	84-85 Budget principal	85-86 Budget principal
Traitements	0.2	0.2	0.2
F & E	1.3	1.3	1.3
TOTAL	1.5	1.5	1.5
A.-P.	5	5	5

OBSERVATIONS

Les évaluations de ce programme révèlent que chaque dollar consacré à la publicité sur le commerce à l'étranger, particulièrement dans les foires commerciales, engendre en moyenne 75 $ de ventes, sur place ou par après.

Le Centre de commerce à Tokyo a été établi en 1979. Des aires d'exposition sont offertes gratuitement par le Japon à divers pays, notamment le Canada. Depuis 1979, le gouvernement canadien a versé un total de 0.9 million de dollars pour assurer la participation canadienne dans ce centre. Soixante-dix salons industriels ont eu lieu et les entreprises canadiennes ont, grâce à ces foires, réalisé plus de 100 millions de dollars de ventes de biens et de services canadiens au Japon.

Le ministère des Affaires extérieures a un certain nombre de services qui participent à la diffusion de l'information; il y a peut-être une certaine inefficience dans l'organisation.

ANALYSE

Le programme offre un service utile aux entreprises canadiennes en coordonnant les programmes de publicité liés aux foires commerciales et en faisant connaître les entreprises et les biens et services canadiens à l'étranger. Se reporter à la note distincte sur le Système de repérage des débouchés du MEIR.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir le programme mais que celui-ci soit inclus dans le projet d'examen de tous les services d'information du ministère des Affaires extérieures. (Voir la partie qui traite des services d'information au Canada.)

PROGRAMME D'AIDE TECHNIQUE À COÛTS RECOUVRABLES (PATCR)
(Affaires extérieures)

OBJECTIF

Fournir de l'aide technique aux pays étrangers, principalement les nouveaux pays industriels et, de ce fait, accroître la pénétration des marchés étrangers par les entreprises canadiennes et promouvoir la vente de biens et services canadiens. Ce programme se veut la contrepartie des programmes semblables de soutien à la promotion du commerce offerts par des pays concurrents.

DOCUMENT HABILITANT

Approbation du Cabinet, avril 1978 (date initiale d'expiration : 1983; nouvelle date d'expiration : 1987)

DESCRIPTION

Le programme comporte les activités suivantes :

1. à la demande des pays étrangers, des compétences du secteur public sont affectées à la réalisation de projets sur leurs territoires;
2. des programmes de formation sont mis sur pied, tant au Canada que dans le pays client, afin de permettre l'acquisition de connaissances spécialisées;
3. les compétences du secteur public sont mises à la disposition des entreprises qui répondent à des appels d'offres.

Une caractéristique particulière du programme est le fait que les ministères et organismes participants ont le droit de remplacer le personnel affecté aux projets du PATCR (jusqu'à 65 années-personnes).

BÉNÉFICIAIRES

Les pays en développement participants, les établissements d'enseignement participants et, éventuellement, les entreprises canadiennes participantes qui peuvent obtenir des contrats grâce au PATCR. En outre, le Canada peut profiter de la cueillette de renseignements commerciaux à l'étranger.

DÉPENSES

Depuis sa mise sur pied, seulement 0.5 année-personne est consacrée au programme, à un coût estimatif de 50,000 $ par année. Le programme fonctionne suivant le principe du recouvrement des coûts; les traitements et avantages des experts de la fonction publique qui travaillent à l'étranger sont payés par le pays client. Les frais des ressortissants étrangers en stage au Canada sont aussi payés par le pays client.

OBSERVATIONS

Il y a un certain chevauchement avec Échanges Canada, la Corporation commerciale canadienne et le service d'assistance technique du Programme de coopération industrielle de l'ACDI. Il existe aussi des activités semblables dans au moins une province (l'Ontario).

Les activités actuelles comprennent cinq projets, tandis que douze propositions de projets sont en suspens en attendant que soient prises des décisions visant à accroître les ressources et à transférer le programme (qui est actuellement dans le Secteur de l'Asie et du Pacifique) dans un secteur plus central au sein des Affaires extérieures.

Le programme a une faible priorité au sein des Affaires extérieures et n'a pas fait l'objet d'une promotion active; on examinera bientôt la possibilité de le confier à une autre cellule administrative du Ministère.

Selon une évaluation du programme faite en 1983, le PATCR a atteint certains de ses objectifs sur le plan de l'accroissement des ventes des entreprises canadiennes. En outre, on a constaté une légère amélioration des relations bilatérales. L'objectif secondaire d'égaler les efforts semblables de promotion du commerce faits par d'autres pays n'a pas été atteint. Selon cette évaluation, les avantages avaient dépassé les coûts. On a recommandé le renouvellement, l'amélioration et l'expansion du programme ainsi que le recouvrement de l'ensemble des coûts d'exploitation. En 1984, le Conseil du Trésor a approuvé une prolongation de trois ans du mandat du programme.

Si le programme était aboli, il en résulterait de faibles économies, et les concurrents du Canada auraient la voie libre en l'absence de ce mécanisme d'expansion du commerce extérieur.

ANALYSE

Ce programme fonctionne à peine en raison du peu d'attention qui lui est accordé par le ministère des Affaires extérieures. Sa faible priorité est peut-être attribuable en partie à la non-compatibilité de ses objectifs avec le rôle traditionnel des Affaires extérieures.

Le programme nécessite peu de ressources et offre aussi des perspectives limitées d'accroissement à long terme des exportations canadiennes. Le potentiel du programme pourrait sans doute être maximisé, particulièrement s'il était harmonisé avec le programme d'aide du Canada.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de poursuivre le programme en y apportant les trois modifications suivantes :

- Facturer tous les coûts aux gouvernements étrangers.
- Apporter des améliorations afin de maximiser son potentiel.
- Intégrer le PATCR au Programme de coopération industrielle de l'ACDI.

ACDI - PROGRAMME DE COOPÉRATION INDUSTRIELLE (Affaires extérieures)

OBJECTIF

Encourager la participation du secteur privé canadien au développement industriel des pays en développement et, en même temps, créer des marchés pour les exportations canadiennes de biens et services.

DOCUMENTS HABILITANTS

CT 758659, septembre 1978; Loi de crédits

DESCRIPTION

Ce programme peut être réparti en trois principaux groupes comprenant 13 activités.

1. Identification de projets

a) analyse et diffusion d'information;
b) études d'identification de projets;
c) colloques, ateliers et réunions;
d) missions;
e) expositions de transfert de technologie;
f) services de développement industriel;

2. Définition de projets

a) études exploratoires;
b) études de viabilité;
c) Mécanisme canadien de préparation de projets (MCPP);
d) Mécanisme canadien de transfert de technologie (MCTT);
e) Mécanisme canadien pour les énergies renouvelables (MCER);

3. Exécution de projets

a) soutien de projets;
b) apports techniques.

Les activités d'identification de projets visent à l'établissement de contacts et de liens pouvant favoriser une collaboration à long terme qui soit avantageuse à la

fois pour le Canada et pour les pays en développement. Sont également admissibles à une aide les projets qui mettent à la disposition des entreprises canadiennes et des pays en développement de l'information sur les possibilités de coopération industrielle. Les activités visées englobent la collecte et la diffusion d'informations, des études d'identification de projets qui mettent en rapport les capacités d'entreprises canadiennes avec les besoins de pays en développement, des visites de promotion des investissements (au Canada comme à l'étranger) ainsi que des réunions, colloques et ateliers.

Dans le cadre des activités de définition de projets, il est possible d'obtenir jusqu'à concurrence de 15,000 $ par projet pour des études exploratoires permettant d'examiner différentes possibilités d'investissement. Pour les études de viabilité, qui sont des évaluations détaillées de projets particuliers, l'appui financier peut atteindre 100,000 $ par projet. Le MCPP pourvoit à des études de préfaisabilité en vue de projets de développement. Ce volet du Programme vise plus particulièrement à accroître la participation des Canadiens à des projets de développement financés par des institutions internationales de financement. Le montant maximal alloué est de 350,000 $ par projet. Le MCTT et le MCER visent à favoriser le transfert de la technologie canadienne vers les nations en voie de développement. En vertu du MCTT, des essais et des démonstrations de technologie canadienne peuvent bénéficier d'une aide pouvant atteindre 75 % des coûts nets. Le MCER assume jusqu'à 100 % des coûts nets des projets d'essai et de démonstration en matière d'énergies renouvelables, jusqu'à concurrence de 250,000 $ par projet.

La composante soutien de projets vise les problèmes particuliers à l'administration des affaires dans les pays en développement et a pour objet de maximiser l'incidence des projets industriels sur le plan du développement. Une aide peut être accordée pour des programmes de formation, le recrutement de personnel, l'emploi de services professionnels ainsi que pour du matériel et des installations permettant d'accroître l'incidence développementale d'un projet. Quant à la composante apports techniques, elle cherche à mettre en rapport les capacités techniques canadiennes et les besoins des pays en voie d'industrialisation. Peuvent faire l'objet d'un appui la prestation de services spécialisés par des institutions canadiennes, le recours à des personnes ressources de pays en développement et la promotion d'activités commerciales

canadiennes dans les pays en développement par divers organismes.

Les projets qui fournissent de l'information sur les possibilités de coopération industrielle aux entreprises canadiennes et aux pays en développement peuvent aussi bénéficier d'une aide. Les activités visées comprennent la collecte et la diffusion d'informations, les études d'identification de projets qui mettent en rapport les capacités d'entreprises canadiennes avec les besoins de pays en développement, des visites de promotion des investissements (au Canada et à l'étranger), ainsi que des réunions, colloques et ateliers.

Jusqu'en mars 1984, un total de 1,104 accords de contribution d'une valeur de 86 millions de dollars avaient été conclus dans le cadre du Programme. La plupart portaient sur des visites et des colloques, suivis de près par des études exploratoires; le MCPP, les études de viabilité et l'assistance technique ont également constitué des activités importantes. La plus grande partie des fonds est allée au MCPP, puis à l'assistance technique et aux visites/colloques.

BÉNÉFICIAIRES

Les pays en développement, les entreprises et institutions canadiennes ainsi que des organismes au Canada et dans les pays en développement.

La répartition régionale des accords de contribution s'établit comme suit pour 1984-1985 : Ontario, 13 millions de dollars (131 projets); Québec, 12 millions de dollars (104 projets); Colombie-Britannique, 6 millions de dollars (39 projets); Alberta, 2 millions de dollars (21 projets); Nouvelle-Écosse, 0.5 million de dollars (7 projets); Manitoba, 0.3 million de dollars (6 projets); Saskatchewan, 0.2 million de dollars (7 projets); Île-du-Prince-Édouard, 0.1 million de dollars (1 projet).

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87
Traitements	0.9	1.0	n.d.	n.d.	n.d.
F & E	0.2	0.3	0.3	0.3	0.5
Contributions	17.8	21.1	36.9*	35.6	40.6
TOTAL	18.9	22.4	n.d.	n.d.	n.d.
A.-P.**	23	24	26	28	30

* Comprend 11 millions de dollars transférés du poste de l'aide bilatérale.

** En outre, une année-personne est mise à contribution dans chacun des 10 bureaux régionaux du MEIR pour les activités liées au programme de coopération industrielle; l'étendue de cette participation n'est pas connue.

OBSERVATIONS

Le Programme a été mis sur pied pour répondre aux besoins en technologie des pays du tiers monde de même qu'aux besoins des petites et moyennes entreprises canadiennes qui s'occupent de transferts de technologie. Pour être admissibles à l'aide, les entreprises doivent appartenir à des Canadiens dans une proportion de 51 %, ou être la "propriété réelle" de Canadiens.

Le Programme comporte actuellement 13 éléments, dont deux (nommément le MCER ainsi que l'identification de projets et la réunion d'informations) n'ont pas été utilisés fréquemment. De nouvelles modifications pourraient être apportées par suite d'une évaluation que les administrateurs du Programme viennent de mettre en branle.

Le Programme de coopération industrielle a été lancé en 1978, avec des contributions de 0.4 million de dollars. En 1983-1984, les contributions s'élevaient à 23 millions de dollars et, en 1984-1985, elles atteignent 37 millions de dollars. Afin de répondre rapidement au milieu des affaires, aucune priorité n'est fixée pour l'étude des demandes; les candidats admissibles sont financés suivant le principe du "premier arrivé premier servi".

Pour les besoins de la coordination et afin d'éviter les doubles emplois, des discussions ont lieu avec la SEE, le MEIR, l'administration centrale des Affaires extérieures,

les Finances, les directions bilatérales de l'ACDI et les missions à l'étranger (processus qui prend de six à huit semaines ou moins).

Il existe une certaine similarité et une certaine complémentarité entre des éléments du programme de coopération industrielle et du PDME, bien que les objectifs poursuivis soient différents. La plupart des pays visés par l'assistance du Programme de coopération industrielle sont en dehors de la zone d'activité de la SEE ou des banques privées canadiennes. (L'ACDI a participé avec des banques privées et la SEE à des opérations de financement parallèle.) En règle générale, il y a coordination entre le Programme de coopération industrielle et les activités provinciales. Toutefois, comme certaines sociétés d'État provinciales recherchent activement des débouchés dans le tiers monde, il peut y avoir chevauchement dans certains cas. Il peut aussi y avoir double emploi entre le Programme de coopération industrielle et celui de la CCC et des délégués commerciaux des Affaires extérieures, dans la mesure où l'ACDI cherche activement des applications pour son programme.

L'ACDI a lancé une campagne nationale pour intéresser les entreprises canadiennes au Programme, et les demandes d'assistance ont enregistré une progression (l'ACDI reçoit chaque jour de 280 à 350 appels téléphoniques à ce sujet). Il y a eu une importante augmentation du financement, près de 100 % en deux ans, sans aucune évaluation globale des avantages du programme. Selon le document de consultation sur le financement des exportations, le Programme a permis d'obtenir des contrats sur les marchés du tiers monde. (On considère généralement que l'ACDI a connu beaucoup de succès, dans le cadre de ses programmes bilatéraux, pour ce qui est d'ouvrir de nouveaux débouchés à l'équipement, aux techniques et aux services d'ingénierie canadiens.) Le Programme est porté par la demande, les sociétés canadiennes aussi bien que les pays du tiers monde ayant cherché à en tirer parti davantage. Toutefois, pour des biens entièrement ou partiellement gratuits, on peut toujours s'attendre à une demande qui dépasse l'offre.

Le programme a ceci d'utile qu'il alloue des fonds pour chacune des étapes menant à un investissement ou à une entreprise en coparticipation qui implique un transfert de technologie (par ex., mission, étude exploratoire, étude de viabilité, soutien des projets). En ce qui a trait au MCPP, il semble que, du point de vue des entreprises canadiennes,

il existe un goulet d'étranglement à l'étape de l'étude de faisabilité, où les coûts sont importants (jusqu'à 3 millions de dollars) et pour laquelle on ne peut actuellement obtenir de contributions dans le cadre du programme. Souvent, il n'est pas non plus possible d'obtenir du financement de la SEE parce qu'une grande partie des pays couverts par le Programme de coopération industrielle de l'ACDI ne le sont pas par les programmes de la SEE. Il s'ensuit que dans certains cas, les études de préfaisabilité financées par le programme de l'ACDI aident non pas le Canada, mais d'autres pays capables de financer l'étude de faisabilité.) Si le Canada ne réalise pas d'études de faisabilité, il a peu de chances d'obtenir des contrats.

À l'heure actuelle, seulement 10 % du commerce extérieur du Canada se fait avec des pays du tiers monde. Le commerce du tiers monde devrait représenter environ 30 % du commerce mondial d'ici à peine plus d'une décennie. Si le Canada veut profiter du commerce avec les pays en question, c'est dès maintenant qu'il doit accroître ses efforts pour trouver de nouveaux débouchés. La plus grande partie de l'aide internationale (ou de l'activité aide-commerce) vise les infrastructures, et pourtant, pour atteindre au développement économique (et donc amener une demande accrue d'exportations), les pays du tiers monde doivent développer leur secteur privé. Le programme de coopération industrielle encourage cette progression en mettant l'accent sur les entreprises conjointes.

ANALYSE

Il semble justifié de réaliser un programme comme le Programme de coopération industrielle, notamment en ce qui concerne la prestation d'une aide pouvant atteindre 350,000 $ pour des études de préfaisabilité visant des projets financés par les institutions financières internationales (IFI). On prévoit que l'activité des IFI augmentera, et la concurrence à cet égard est très vive. Il faudrait envisager un moyen d'aider les entreprises à financer l'étape de l'étude de faisabilité. En vertu d'un modèle japonais qui connaît beaucoup de succès, le gouvernement choisit les fournisseurs, les entrepreneurs et les experts-conseils appropriés, qui tous participent au projet dès le début, de sorte qu'il est possible d'obtenir une aide pour toutes les étapes du projet.)

Sauf pour l'exception susmentionnée, la structure et l'exécution du programme semblent logiques, et les plans et les stratégies des entreprises sont examinés avec les responsables du Programme. La nouvelle Direction générale de la coopération avec le monde des affaires de l'ACDI, maintenant responsable de la gestion du Programme, offre un point de contact pour les entreprises intéressées, ce qui améliore l'accessibilité.

De nombreuses sociétés canadiennes ne semblent pas à l'aise dans l'exportation, même vers des pays développés. Dans les pays du tiers monde, l'exportation est beaucoup plus complexe qu'ailleurs, et l'expérience de l'ACDI pourrait sans doute se révéler très précieuse, particulièrement pour les petites et moyennes entreprises.

Malgré l'importance du financement offert pour les différents projets, le recouvrement partiel ou total des coûts auprès des sociétés canadiennes qui réussissent n'a pas été envisagé.

Le Programme de coopération industrielle sert deux objectifs. Par le biais de ce programme, l'ACDI joue son rôle premier qui est de favoriser le développement socio-économique des pays peu développés, tout en offrant aux entreprises canadiennes des possibilités d'accroître leur commerce extérieur. Plusieurs pays en développement sont à la recherche de fournisseurs pour divers biens et services, et l'on croit qu'il serait avantageux à long terme pour le Canada de pénétrer ces marchés. Il est difficile d'évaluer avec précision les répercussions des efforts déployés par les organismes de développement en vue d'établir de tels liens commerciaux.

Si le Programme était supprimé, les principaux perdants à court terme seraient les pays du tiers monde et les entreprises canadiennes. À long terme, le Canada aurait une moindre part des exportations vers le tiers monde et ses marchés d'exportation seraient moins diversifiés. Il existe à l'heure actuelle une forte concurrence en vue de capturer les marchés du tiers monde, et d'autres pays offrent de l'aide à leurs industries afin d'améliorer leur compétitivité. Le Canada, largement tributaire de ses exportations, serait désavantagé s'il ne faisait pas la même chose.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir le Programme de coopération industrielle, car il offre la possibilité d'accroître les exportations du Canada, de diversifier les marchés d'exportation et de contribuer à la mission de l'ACDI en ce qui a trait au développement du tiers monde. Toutefois,

i) toute modification du Programme et toute nouvelle augmentation du financement ne devraient être faites qu'une fois connus les résultats de l'évaluation en cours;

ii) les dépenses du Programme ne devraient pas déborder les limites du budget actuel;

iii) il faudrait envisager un certain recouvrement des coûts auprès des sociétés canadiennes qui réussissent; et

iv) l'ACDI devrait s'assurer que les activités liées au Programme de coopération industrielle ne font pas double emploi avec celles de la CCC ou des délégués commerciaux des Affaires extérieures, notamment en ce qui concerne les projets d'IFI. L'ACDI devrait tenir les délégués commerciaux au courant des activités prévues en matière d'exportations vers les pays du tiers monde.

CORPORATION COMMERCIALE CANADIENNE/DIRECTION D'APPROVISIONNEMENT POUR L'EXPORTATION (Approvisionnements et Services Canada)

OBJECTIF

Les grands objectifs de la Corporation commerciale canadienne sont de contribuer à l'essor du commerce entre le Canada et d'autres pays et d'aider des Canadiens à obtenir des biens et des produits de l'extérieur du Canada ou à vendre des biens et services qu'ils peuvent exporter du Canada.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur la Corporation commerciale canadienne de 1946, Loi organique de 1982, projet de loi C-24, Loi de crédits, décrets.

Protocole d'entente de 1978 entre la Corporation (CCC) et la Direction d'approvisionnement pour l'exportation (DRE) d'Approvisionnements et Services Canada (ASC) (examiné et modifié de temps à autre), Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services, Loi sur la production de défense, lettres d'entente avec divers pays au sujet des achats par l'entremise de la CCC.

DESCRIPTION

La CCC est responsable de deux programmes, CCC-1 - Ventes traditionnelles et CCC-2 - Projets d'immobilisations. La CCC agit comme mandataire principal lorsque d'autres pays ou des organismes internationaux souhaitent acheter des biens ou des services du Canada, de gouvernement à gouvernement. Elle participe aussi aux transactions d'exportation lorsque son concours est nécessaire ou est considéré comme avantageux par les fournisseurs canadiens et les acheteurs étrangers, et elle garantit généralement le rendement du fournisseur canadien et le paiement qui lui revient. Elle agit comme mandataire principal pour les exportations de projets d'immobilisations clés en main en réponse à des demandes du secteur privé ou de ministères. Le programme couvre les biens et services commerciaux ou relatifs à la défense, ainsi que les Accords canado-américains de partage du développement et de la production du matériel de défense en vertu desquels plus de 80 % des ventes sont faites aux États-Unis, en grande partie pour les produits militaires. La CCC fournit aussi des conseils et de l'aide aux exportateurs canadiens,

particulièrement aux petites et moyennes entreprises. Une personne travaille au bureau de la CCC à Vancouver, lequel sert l'Ouest du Canada.

La CCC mène ses activités habituelles (signature de contrats pour des biens et services) presque entièrement par l'entremise de la DAE, qui utilise les listes de débouchés d'Approvisionnements et Services pour repérer les fournisseurs canadiens capables de répondre aux besoins des clients, et par les directions d'Approvisionnements et Services responsables des achats, pour faire des achats au Canada. La CCC, par l'entremise de la DAE, exécute les contrats principaux ainsi que les contrats réciproques, transmet les appels d'offres provenant des gouvernements et organismes-clients aux fournisseurs canadiens, évalue la faisabilité technique et la rentabilité du produit, service ou forfait de projet demandé, examine la capacité technique et financière des fournisseurs, analyse les risques, recherche une source unique par laquelle un groupe de fournisseurs canadiens peut offrir toute la gamme de produits ou de services dans un domaine particulier, participe aux négociations, facilite les contacts aux échelons supérieurs de gouvernement au Canada et à l'étranger, et s'occupe enfin des aspects liés à la gestion du contrat, à l'inspection, à l'acceptation et au paiement de chaque vente. La CCC ne facture pas aux exportateurs canadiens le travail qu'elle exécute en leur nom, bien que des frais d'administration soient inclus dans le prix demandé pour les projets d'immobilisations. Le volume des ventes de la CCC en 1983-1984 a atteint un niveau record de 610 millions de dollars; la majorité ont été faites pour des projets de défense. Les projets d'immobilisations ont totalisé 19 millions de dollars.

BÉNÉFICIAIRES

Les sociétés exportatrices canadiennes (particulièrement dans le domaine de la défense), les gouvernements étrangers, les organisations internationales et les acheteurs étrangers.

En 1983-1984, 67 % des ventes de la CCC étaient réalisées en Ontario, 20 % au Québec, 10 % dans les provinces de l'Ouest et 3 % dans celles de l'Atlantique. Les quatre cinquièmes des contrats représentaient des montants inférieurs à 100,000 $, et presque la moitié des participants étaient de petites entreprises comptant moins de 100 employés ou ayant réalisé un chiffre d'affaire annuel inférieur à 5 millions de dollars.

DÉPENSES (estimatives) (en millions de dollars courants)

Ressources d'entreprises de la CCC*

	Réelles 83-84	Prévues 84-85	Budget(A) 85-86	Plan(A) 86-87	Plan(A) 87-88
Dépenses de fonct.					
Traitements	0.5	0.7	0.9	1.0	1.0
F & E	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5
TOTAL	1.1	1.3	1.4	1.5	1.5
A.-P.	17	16	16	19	19

* Essentiellement CCC-1, ventes.

Ressources des projets d'immobilisations de la CCC

	Réelles 83-84	Prévues 84-85	Budget(A) 85-86	Plan(A) 86-87	Plan(A) 87-88
Dépenses de fonct.					
Traitements	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
F & E (y compris réserve pour imprévus)	0.3	0.3	0.8	0.8	0.8
TOTAL	0.5	0.6	1.1	1.1	1.1
A.-P.	5	6	6	6	6

Ressources de la Direction d'approvisionnement pour l'exportation*

	Réelles 83-84	Prévues 84-85	Budget(A) 85-86	Plan(A) 86-87	Plan(A) 87-88
Dépenses de fonct.*					
Traitements	3.6	3.9	4.2	4.5	4.5
F & E	2.3	2.4	2.4	2.5	2.5
Services de soutien d'ASC	9.2	10.0	11.1	10.8	11.7
TOTAL	15.1	16.3	17.7	17.8	18.7
A.-P.	98	98	100	106	106

* Les coûts de fonctionnement de la DAE sont financés initialement par le Fonds renouvelable des approvisionnements et sont payés ultérieurement par la CCC. Les directions d'Approvisionnements et Services responsables des achats facturent à la CCC les services d'acquisition fournis.

Ressources totales

	Réelles 83-84	Prévues 84-85	Budget(A) 85-86	Plan(A) 86-87	Plan(A) 87-88
Dépenses de fonct.					
Traitements	4.3	4.9	5.4	5.8	5.8
F & E	3.2	3.3	3.7	3.8	3.8
Services de soutien d'ASC	9.2	10.0	11.1	10.8	11.7
TOTAL	16.7	18.2	20.2	20.4	21.3
Recettes	3.9	3.4	1.5	1.6	1.5
A.-P.	120	120	122	131	131

(A) Pour faire face à la nouvelle réduction des dépenses, la CCC se propose de prendre des mesures comme le regroupement et l'élimination du groupe des projets d'immobilisations, ce qui entraînerait des économies de 2.0 millions de dollars. Toutefois, il ne conviendrait pas de préjuger de l'issue du processus de consultation entrepris par le gouvernement; les dépenses sont donc prévues à un niveau plus élevé. À la demande de fonctionnaires des Affaires extérieures et du Conseil du Trésor, le plan de la Corporation a été révisé en conséquence, compte tenu du fait qu'il devra peut-être être modifié lorsque le processus de consultation sera terminé. La réduction des coûts de la Corporation au moyen du regroupement et de la réduction des projets d'immobilisations aurait également pour effet d'entraîner des économies de quelque 11 années-personnes, ce qui ramènerait à 120 le nombre d'années-personnes nécessaires pour 1986-1987 et 1987-1988.

OBSERVATIONS

Dans le Document consultatif de janvier 1985 sur le financement des exportations, trois causes de préoccupation ont été décelées au sujet de la CCC. La question principale est de savoir si la CCC ne devrait pas se contenter de jouer le rôle fondamental exigé en vertu de l'Accord canado-américain de partage de la production du matériel de défense et, par ailleurs, de répondre aux demandes de contrats de gouvernment à gouvernement seulement lorsque les demandes proviennent de l'étranger. Parmi les autres questions soulevées, mentionnons la possibilité que la CCC fonctionne selon le principe du recouvrement des coûts et que l'efficience soit accrue par une réorganisation au terme de laquelle la CCC et la Direction d'approvisionnement pour l'exportation d'Approvisionnements et Services seraient fusionnées.

En réponse au document, la CCC indique que l'on perdrait de belles occasions sur le plan des produits commerciaux et de défense si son rôle était limité à l'Accord canado-américain. Au sujet de la réorganisation, l'entente administrative actuelle entre la CCC et ASC a soulevé des questions de responsabilité, de direction, de contrôle et de chevauchement des travaux. La CCC estime avoir besoin de ses propres politiques, pratiques et règles en matière de commercialisation internationale. (Une étude réalisée en 1983 par des experts-conseils a aussi recommandé le regroupement de la Direction d'approvisionnement pour l'exportation d'ASC avec la CCC afin de résoudre des problèmes, de réduire les coûts et de favoriser une utilisation plus efficace des années-personnes.)

La CCC a adopté une politique de recouvrement des coûts, mais ne l'a pas mise en application par suite d'une décision interministérielle. En outre, l'Accord canado-américain de partage de la production du matériel de défense, tel qu'il existe actuellement, prévoit des services réciproques, mais des modifications pourraient y être apportées.

Actuellement les opinions divergent, dans le secteur privé, sur ce que devrait être le rôle de la CCC. Certains intervenants considèrent que ce sont eux, et non la CCC, qui sont le mieux en mesure de faire des affaires outre-mer; si l'État doit jouer un rôle, ils peuvent toujours communiquer avec la CCC. La CCC appuie cette façon de voir les choses.

En ce qui concerne le rôle de la CCC dans l'obtention de contrats financés par les institutions financières internationales (IFI) comme la Banque mondiale, la CCC considère qu'elle bénéficie d'un avantage par rapport aux entreprises individuelles, parce qu'elle peut offrir des contrats groupés et protester plus efficacement et avec une certaine influence si elle estime ne pas avoir obtenu un contrat d'une IFI alors qu'elle avait présenté l'offre la plus basse. Le secteur privé appuie, dans une certaine mesure, cette opinion.

Dans une évaluation du programme des projets d'immobilisations de la CCC faite en 1983, Price Waterhouse a indiqué que les 106 projets identifiés au cours des sept années de fonctionnement du programme s'étaient traduits par 20 offres de la part de la CCC et de fournisseurs canadiens, et par la signature de trois contrats. Jusqu'ici,

215 projets ont été examinés et plus de 20 projets sont en voie de réalisation ou en cours d'évaluation. Cette activité dépend entièrement de la CCC.

La CCC a réussi à accroître la part des contrats des Nations Unies qui est accordée au Canada. Ces contrats ne sont accessibles qu'aux organisations figurant sur la liste des Nations Unies, et les efforts de la CCC ont permis à la Corporation de figurer sur la liste d'appels d'offres des Nations Unies.

La principale activité de la CCC, soit aider le Canada à jouer le rôle qui lui revient aux termes de l'Accord canado-américain de partage de la production du matériel de défense, est facile à cerner et assez distincte de ses autres activités qui sont définies moins clairement. En outre, bien que 20 % des ventes de la CCC soient de nature commerciale, la Corporation doit affecter plus de 20 % de ses ressources à ce domaine. En 1983-1984, la CCC et la DAE (120 personnes), de concert avec les autres directions d'Approvisionnements et Services responsables des achats, ont fourni 375 sociétés canadiennes, ce qui a donné lieu à la signature de 1,016 contrats comprenant 2,100 documents contractuels. Les dépenses de fonctionnement ont totalisé 17 millions de dollars et les recettes ont été de 4 millions de dollars. Quatre-vingts pour cent des contrats étaient inférieurs à 100,000 $ et 47 % des 375 fournisseurs étaient de petites et moyennes entreprises.

La CCC coopère avec le Service des délégués commerciaux des Affaires extérieures. Le Groupe d'étude n'a pas déterminé s'il y avait chevauchement entre les activités du secteur privé, des provinces et de la CCC. La responsabilité des contrats de défense est partagée entrequatre organismes : les Affaires extérieures administrent l'Accord canado-américain de partage de la production du matériel de défense et en contrôlent l'application, assurent la commercialisation inhérente au programme et s'occupent des questions de nature politique, la CCC est responsable des premières étapes des ventes et de tous les aspects des contrats, le MEIR est chargé des activités relatives au Programme de productivité de l'industrie canadienne de défense, et la Défense nationale s'occupe du contrôle de la qualité.

ANALYSE

Il faut qu'un organisme gouvernemental s'occupe de toute demande légitime de contrats de gouvernement à gouvernement venant de l'étranger. La participation du gouvernement à l'Accord canado-américain de partage de la production du matériel de défense est essentielle et, bien que cette participation pourrait prendre diverses formes, il n'est pas certain que l'on gagnerait à modifier l'accord actuel.

Le fait de restreindre les activités de la CCC à l'Accord canado-américain et aux demandes d'activités de gouvernement à gouvernement influerait sur le niveau des exportations. La mesure dans laquelle ce niveau pourrait être touché serait fonction de la capacité du secteur privé à se faire l'instigateur d'affaires qui exigeraient tôt ou tard une participation de gouvernement à gouvernement. Il est probable que nous perdrions les affaires conclues avec les Nations Unies.

Le rôle de la CCC dans l'obtention de projets d'immobilisations a été limité. Nous ne savons pas si ce domaine d'activité offrira de meilleures possibilités dans l'avenir.

Le mandat actuel de la CCC est vaste et lui laisse une certaine souplesse pour réagir à diverses situations sur le plan commercial.

Il est peu probable que la séparation qui existe actuellement entre la CCC et la DAE favorise l'efficience. Un fusionnement devrait permettre à la CCC d'accroître ses responsabilités, de faire preuve d'une plus grande souplesse et de donner au personnel de la DAE l'occasion de se consacrer entièrement à la CCC sans devoir relever d'Approvisionnements et Services Canada.

Si la CCC était supprimée, il faudrait prendre d'autres dispositions à l'égard de l'Accord canado-américain de partage de la production du matériel de défense et des contrats de gouvernement à gouvernement, mais il serait probablement nécessaire de maintenir la structure de la Corporation pour des raisons juridiques. La CCC ne pourrait jouer un rôle dans le regroupement d'offres pour l'étranger, bien que le Service des délégués commerciaux pourrait déterminer certaines des possibilités qui s'offrent pour le

secteur privé. (Le secteur privé lui-même, et plus particulièrement les maisons de commerce, mènent également des activités semblables.) Le nombre de PME qui s'adonnent à l'exportation pourrait diminuer et certaines possibilités d'exportation pourraient être perdues. Il en résulterait des économies d'argent et d'années-personnes.

L'intégration de la DAE à la CCC sans modification de son mandat entraînerait aussi des économies d'argent et d'années-personnes.

OPTIONS

Comme le document de travail sur le financement de l'exportation n'a pas encore donné lieu à des discussions et comme le gouvernement n'a pas encore examiné les recommandations du rapport du Groupe de travail sur les maisons de commerce, il serait prématuré de formuler des recommandations. Le Groupe de travail pourrait toutefois se pencher sur trois constatations du Groupe d'étude, c'est-à-dire :

1. l'efficacité et l'efficience seront probablement accrues si les ressources sont regroupées en un seul organisme, de préférence sous l'autorité des Affaires extérieures, et réduites de 10 % (il faudrait probablement maintenir la structure de l'organisme pour des raisons juridiques);

2. le recouvrement d'une partie des coûts devrait être envisagé;

3. le délai accordé pour l'examen étant restreint, aucune conclusion définitive n'a été tirée quant au rôle que devrait jouer la CCC, c'est-à-dire maintenir ses activités actuelles, les modifier ou se contenter de participer à l'application de l'Accord canado-américain de partage de la production du matériel de défense et aux exigences que comportent les contrats de gouvernement à gouvernement, lorsque les gouvernements étrangers le demandent.

PROGRAMME D'EXPANSION DE LA TECHNOLOGIE AU SERVICE DES MARCHÉS DES COMMUNICATIONS (PETSMC) (Communications)

OBJECTIF

Le PETSMC a pour objectif d'améliorer la compétitivité des entreprises canadiennes dans les industries de l'espace, des télécommunications et des technologies connexes lorsqu'elles répondent à des appels d'offres internationaux.

Un objectif secondaire est la création de nouveaux emplois de haute technicité au Canada.

DOCUMENTS HABILITANTS

Approbation du Conseil du Trésor, février 1985 (anciennement le Programme d'appui aux soumissions internationales); Loi de crédits

DESCRIPTION

Le PETSMC remplace l'ancien Programme d'appui aux soumissions internationales selon lequel des engagements étaient pris envers les entreprises de l'industrie spatiale qui réussissaient à obtenir de nouveaux contrats internationaux. Les fonds versés correspondaient à un montant donné des coûts non récurrents d'ingénierie relatifs aux travaux de R.-D. appliquée associés à la mise au point de nouveaux produits ou à l'adaptation de produits canadiens existants pour le marché international. L'engagement du ministère des Communications permettait à l'entreprise de réduire le montant de son offre et, partant, accroissait ses chances de succès.

Le PETSMC finance des entreprises dans les secteurs de l'espace, des télécommunications et de la technologie connexe, jusqu'à concurrence d'un million de dollars, par voie de contributions, pour couvrir les coûts non récurrents relatifs à la main-d'oeuvre et au matériel non réutilisable employés dans la mise au point ou la modification de produits pour le marché. Il ne sera plus nécessaire de passer par le Conseil du Trésor, et les coûts sont remboursés périodiquement au terme de négociations. Les entreprises doivent s'engager à investir leurs propres fonds dans une proportion minimale de 50 % de tous les coûts non récurrents. Les marchés pour les produits proposés qui offrent des perspectives de vente à court terme doivent

être déterminés; les ventes potentielles devraient représenter au moins dix fois le niveau de soutien fourni par le PETSMC.

BÉNÉFICIAIRES

De prospères entreprises canadiennes de fabrication qui font affaires principalement dans le secteur des communications spatiales ou terrestres et des technologies connexes. Aucun fonds du PETSMC n'a encore été dépensé, mais des fonds du programme antérieur ont été accordés pour trois projets de la Spar Aérospatiale Ltée au Québec, pour un projet de Microtel Pacific Research en Colombie-Britannique et pour un projet de Raytheon/SED en Ontario et en Saskatchewan.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements et salaires	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Contributions	n.d.	1.5	2.2	2.2	2.2
TOTAL	n.d.	1.6	2.3	2.3	2.3
A.-P. *	1	1	1	1	1

* Moins de 1.

OBSERVATIONS

Le secteur des communications est considéré comme le plus important domaine de croissance à l'échelle nationale et internationale. De nombreuses sociétés étrangères reçoivent de leurs gouvernements des fonds considérables pour financer leurs travaux de R.-D., afin de mettre au point des produits concurrentiels. Les sociétés canadiennes doivent être en mesure de profiter de l'essor du marché d'exportation des systèmes spatiaux et terrestres, faute de quoi le Canada devra faire face à des déficits commerciaux dans un domaine où, de toujours, il a été un chef de file.

Le Programme de mise au point de composantes et de sous-systèmes spatiaux par l'industrie (DOC 39) fournit des fonds pour la recherche axée sur la mise au point ou la

modification de produits. Il diffère du PETSMC en ce sens que ce dernier vise à favoriser une réaction rapide aux occasions immédiates plutôt qu'aux possibilités à long terme. Le PDME et des programmes provinciaux aident les industries à répondre aux appels d'offre, mais pas nécessairement pour la mise au point ou la modification des produits. Certains aspects du PETSMC répondent aux critères du Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense, mais le temps de réaction est jugé trop lent.

Les changements apportés au Programme d'appui aux soumissions internationales, notamment le changement d'appellation, sont imputables, d'une part, au désir d'améliorer l'exécution et l'efficacité du programme et d'accroître son champ d'application et, d'autre part, à la volonté d'empêcher les partenaires commerciaux du Canada de considérer le programme comme une subvention aux termes du GATT.

Le Programme d'appui aux soumissions internationales n'avait pas été examiné ou évalué, mais il est maintenant prévu d'évaluer le PETSMC annuellement et d'examiner l'efficacité des contributions versées aux termes du PETSMC après cinq ans.

À cause de son rôle de réglementation, le ministère des Communications est appelé à assister à des rencontres internationales qui lui permettent de se tenir au courant des activités à l'étranger et d'entrevoir des débouchés du marché. Il connaît aussi les quelques entreprises canadiennes du secteur. En outre, il dispose des connaissances techniques nécessaires pour évaluer les projets de modification ou de mise au point des produits.

L'aide accordée par le Programme d'appui aux soumissions internationales atteint à ce jour 6 millions de dollars. De ce montant, Spar Aérospatiale Ltée a reçu un peu plus de 3 millions et deux autres entreprises, un peu plus d'un million de dollars chacune. Les ventes résultant de ces projets ont totalisé 47 millions de dollars, et bien d'autres sont en vue pour l'avenir. Un seul projet a échoué.

ANALYSE

Des changements au programme devraient le rendre plus efficace et moins susceptible d'être considéré comme contraire aux principes du GATT. On prévoit que la demande pour le programme augmentera à cause de son extension à d'autres secteurs.

Un des avantages de l'ancien Programme d'appui aux soumissions internationales tenait au fait que le financement de l'État n'était mis à la disposition d'une entreprise que si elle réussissait par elle-même à remporter un appel d'offre. Le PETSMC engage des fonds de l'État, quel que soit l'issue. Malgré les retombées éventuelles considérables pour les entreprises, aucun recouvrement des coûts n'est prévu.

L'efficacité de principe de la "coentreprise" qui combine l'activité de type PETSMC à l'aide de l'ACDI et du MEIR, devrait être examinée. S'il semble porter fruit, son utilisation devrait être encouragée pour l'industrie spatiale et pour toute autre industrie qui s'y prête.

L'industrie spatiale canadienne a bénéficié d'une aide considérable de l'État, fondée sur le rendement prévu à long terme. La valeur des contrats éventuels peut être importante et en décrocher un entraîne un accroissement de l'emploi dans l'industrie de haute technicité. Dans la mesure où il est encore possible d'obtenir des avantages à long terme, le programme a sa raison d'être.

Si le PETSMC était éliminé, il serait possible d'obtenir de l'aide du PPIMD et, pour les possibilités à plus long terme, du Programme de mise au point de composantes et de sous-systèmes spatiaux du ministère des Communications. Le financement du PDME ne serait disponible que si les "coûts spéciaux" de la section A incluaient les coûts de mise au point ou de modification des produits pour le marché international. (La section A prévoit actuellement des subventions couvrant jusqu'à 50 % des coûts spéciaux; ces subventions sont remboursables lorsque le projet réussit.) Bien qu'il requière certaines modifications pour améliorer son effacité et son rendement, le PDME est un programme de longue date bien établi. Centraliser toute l'aide en matière d'expansion des exportations dans un ministère, nommément les Affaires extérieures qui sont

responsables de la promotion du commerce extérieur, présente l'avantage que l'industrie aurait un seul point de contact au lieu de plusieurs et que certaines réduction des coûts seraient possibles. En outre, les entreprises du secteur spatial seraient sur un pied d'égalité avec les autres industries, et certains frais pourraient être recouvrés dans le cas de projets réussis. Pour ce qui est des inconvénients, le PDME pourrait devenir rigide et lent, et les gestionnaires du programme risquent de ne pas avoir les connaissances techniques nécessaires pour porter des jugements et, partant, devraient demander conseil. (Cet aspect est abordé dans l'aperçu sur le commerce international. Voir l'analyse distincte du PDME.)

OPTIONS

Le Groupe d'étude entrevoit trois options :

1. **Mettre fin au PETSMC.** Des économies d'environ 2.3 millions de dollars seraient ainsi réalisées. Moins d'une année-personne est affectée au programme.

2. Confier la gestion du PETSMC à un organisme gouvernemental central apparenté au secteur spatial.

3. Modifier la section A du PDME de manière à n'inclure l'activité de type PETSMC que si les coûts de fonctionnement du programme peuvent être réduits sans qu'il y ait réduction correspondante de l'efficacité.

CONSEIL NATIONAL DE L'ESTHÉTIQUE INDUSTRIELLE/DESIGN CANADA
(Expansion industrielle régionale)

OBJECTIF

Le Conseil national de l'esthétique industrielle (CNEI) cherche à promouvoir et à accélérer l'amélioration du design des produits de l'industrie canadienne.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur le Conseil national de l'esthétique industrielle

DESCRIPTION

Le Conseil national de l'esthétique industrielle (CNEI) a été établi en vertu d'un texte de loi en 1961. Il comprend 17 membres nommés par le gouverneur en conseil, et la Loi précise que ceux-ci doivent provenir des secteurs suivants :

cinq membres de l'industrie, du commerce et du monde syndical;

quatre membres de l'architecture, du design et de l'ingénierie;

quatre membres fonctionnaires;

deux membres du secteur de la distribution;

deux membres du grand public.

Les membres du CNEI, y compris le président, ne reçoivent que le remboursement de leurs frais de déplacements, de réunions, etc.

La Loi sur le Conseil national de l'esthétique industrielle donne à ce dernier le pouvoir de mettre en oeuvre des programmes pour sensibiliser l'industrie et le grand public à la nécessité du bon design. Il peut aussi recommander au ministre d'accorder des subventions et des bourses d'études et de remettre des prix pour des produits canadiens d'un design exceptionnel.

Le CNEI a réalisé récemment un programme de bourses Design Canada (qui a pris fin en novembre 1984) et un programme fédéral-provincial, le Programme de gestion de la

mise au point des produits, pour aider les petites entreprises canadiennes à gérer des projets d'élaboration de nouveaux produits pour le marché. Ce dernier programme a pris fin en mars 1984.

En 1980, le CNEI a institué les prix Design Canada qui ont depuis été présentés annuellement, bien qu'en 1984 ils aient été intégrés au Programme plus large des prix d'excellence du Canada.

À l'échelle internationale, le CNEI représente le Canada au sein du Conseil international d'esthétique industrielle et du Conseil international d'associations graphiques; ces sociétés internationales s'occupent respectivement du design industriel et du graphisme.

Le CNEI est soutenu par la Direction des prix d'excellence et du design du ministère de l'Expansion industrielle régionale. Sur les 11 années-personnes indiquées pour 1985-1986, deux sont affectées au soutien du travail du CNEI, les autres travaillant à la promotion et au développement du design. En outre, trois années-personnes ont été approuvées pour la gestion du programme des prix de Design Canada.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements et salaires	0.6	0.4	0.4	0.4	0.4
F & E (autres dépenses)	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Subventions (y compris les prix)	1.2	1.1	1.0	1.0	1.0
TOTAL	2.1	1.8	1.7	1.7	1.7
A.-P.	16	10	11	11	11

OBSERVATIONS

Le CNEI a fonctionné pendant longtemps avec beaucoup moins que son effectif complet de 17 membres, et depuis septembre 1984, de fait, tous ses postes sont vacants. La Direction a fait des propositions de nominations.

Pour les trois principaux domaines de design dans lesquels le CNEI accorde ses prix, le design industriel, le graphisme et la décoration intérieure, il existe des

associations professionnelles (par exemple, l'Association des designers industriels du Canada représente les designers industriels) qui cherchent à promouvoir les professions respectives et à favoriser un meilleur design. Ces organismes sont également membres des deux conseils internationaux dont fait partie le CNEI. L'Association des designers industriels du Canada partage le vote du Canada au Conseil international d'esthétique industrielle, et l'Association des graphistes du Canada ainsi que la Société des graphistes du Québec sont membres du Conseil international d'associations graphiques.

Il existe des conseils du design financés par le gouvernement en Nouvelle-Écosse, au Manitoba et en Saskatchewan. Apparemment, l'Ontario envisage d'en établir un, tout comme le Québec.

ANALYSE

Le bon design est un élément important de la compétitivité, et les entreprises canadiennes, fabricants et autres, ont besoin d'un design fonctionnel et attrayant pour leurs produits. Toutefois, du fait de l'internationalisation croissante des marchés, les forces en présence devraient rendre les entreprises canadiennes très conscientes de ce besoin, et il y a peu de chances que le message soit entendu plus clairement même s'il est répété par le gouvernement.

S'il subsiste malgré tout un besoin de sensibiliser les entreprises canadiennes à la nécessité d'un bon design pour vendre leurs produits, il devrait incomber à l'industrie, par l'entremise des diverses associations, de jouer ce rôle. Bien qu'un grand nombre de pays industrialisés aient des organisations semblables au CNEI, dans de nombreux cas, ces organisations sont non gouvernementales (même si elles reçoivent des fonds de l'État). Si l'industrie considère qu'il devrait exister un organisme canadien de design, elle devrait être prête à le financer en tout ou en partie. À moins que l'industrie n'y participe activement (et financièrement), une telle organisation risque fort d'être inutile.

Les prix d'excellence ont probablement une certaine valeur du fait que les médias en font état largement et qu'ils contribuent ainsi à faire connaître au public canadien la haute qualité des produits canadiens. Par ailleurs, les prix de Design Canada sont maintenant associés

aux prix d'excellence du Canada, et compte tenu du caractère récent de ce programme, il peut valoir la peine de le maintenir pendant encore un an ou deux avant de l'évaluer. Toutefois, même dans le cas des prix de Design Canada, l'accent devrait sans doute porter davantage sur le design industriel que sur le graphisme ou la décoration intérieure.

Compte tenu du fait que les associations professionnelles représentent également le Canada auprès de sociétés internationales, qui sont elles-mêmes des organisations non gouvernementales, le rôle du CNEI à cet égard n'apparaît guère utile.

Comme le CNEI ne compte pas de membres actuellement, aucune nomination ne serait touchée s'il était aboli.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de ne faire aucune nouvelle nomination au CNEI et d'abroger la Loi sur le Conseil national de l'esthétique industrielle; d'encourager les associations professionnelles dans les domaines du design industriel, du graphisme et de la décoration intérieure, en collaboration avec l'Association des manufacturiers canadiens et d'autres groupes de l'industrie, à établir au sein du secteur privé une association chargée de promouvoir le bon design; de maintenir les prix de Design Canada jusqu'à ce que l'organisation privée soit établie, mettons pour une période de 2 à 12 mois, après quoi la participation du gouvernement pourrait être limitée à une aide financière partielle pour les prix en question. De cette façon, il serait possible d'économiser environ un million de dollars et dix années-personnes.

SYSTÈME DE REPÉRAGE DES DÉBOUCHÉS (SRD)
(Expansion industrielle régionale)

OBJECTIF

L'objectif premier de ce programme est de vendre plus de produits canadiens. Le SRD accroît les débouchés des fournisseurs canadiens sur les marchés intérieurs ou internationaux par l'établissement d'un système d'information qui identifie les fournisseurs canadiens par produit. Un autre objectif est de recenser les sources canadiennes d'approvisionnement qui pourraient être utilisées pour remplacer des fournisseurs étrangers.

DOCUMENTS HABILITANTS

Entente fédérale-provinciale entre les ministres provinciaux responsables de l'industrie et du commerce et le ministre de l'Industrie et du Commerce, été 1978. Lois de crédits.

DESCRIPTION

Le SRD est un système qui permet aux acheteurs au Canada ou à l'étranger de déterminer les éventuels fournisseurs canadiens du produit dont ils ont besoin. À l'inverse, il permet aussi aux fournisseurs de repérer les utilisateurs de leurs produits et de trouver des débouchés. Le MEIR produit une excellente base de données sur les entreprises, leurs produits (à l'aide de la Nomenclature canadienne pour le commerce international qui comprend 16,000 codes de produits et 32,000 descriptions de produits, ce qui donne une description très précise) et les marchés qu'elles desservent, et reproduit les données sur microfiches, dans des ordinateurs en direct et en différé et sur papier. Le système est mis à jour continuellement (on communique avec un certain nombre d'entreprises chaque mois) et les publications sont mises à jour tous les six mois. On demande aux entreprises canadiennes de fournir volontairement des données de base qui décrivent l'entreprise et ses divers produits. Environ 17,000 entreprises se sont inscrites et on prévoit que 24,000 figureront sur la liste d'ici la fin de 1985, l'augmentation étant attribuable en grande partie à l'inclusion des services (environ 5,000 entreprises appartenant à des sous-secteurs choisis au départ). Deux types de répertoire de base sont publiés : une liste des produits et des entreprises qui les produisent et une liste des entreprises et de leurs produits. Le

système peut aussi produire des répertoires spécialisés en réponse à des besoins particuliers, comme les répertoires des maisons de commerce international, des appareils médicaux, des entreprises du SRD par province et des entreprises qui exportent aux États-Unis.

Environ 600 répertoires sont distribués gratuitement aux délégations du Canada à l'étranger, aux bureaux régionaux du MEIR, aux Centres d'information aux entreprises, aux ministères provinciaux de l'Industrie, aux chambres de commerce et aux entreprises privées. Le SRD traite de 40,000 à 60,000 demandes par année (par courrier ou téléphone) et les utilisateurs ont accès gratuitement à l'information, bien que des frais soient facturés (pour le temps d'utilisation de l'ordinateur) pour les demandes complexes. Environ 50 % de l'activité vise à répondre aux demandes de renseignements. Le SRD est également utilisé pour repérer d'éventuels participants aux missions et foires commerciales, au Canada et à l'étranger.

BÉNÉFICIAIRES

Les fabricants, les agents, les maisons de commerce international et les entreprises de services au Canada; les administrations municipales, les provinces et le gouvernement fédéral (particulièrement les délégués commerciaux à l'étranger); enfin, le secteur privé (les chambres de commerce, le service des achats des grandes entreprises, les services de repérage et certaines firmes multinationales). Les petites entreprises en profitent particulièrement étant donné que nombre d'entre elles n'appartiennent pas à l'Association des manufacturiers canadiens ou n'en sont pas connues et n'ont pas accès à son Index commercial canadien; sur les 14,500 entreprises du SRD qui fournissent des renseignements sur le volume des ventes ou les employés, environ 12,800 sont des PME.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	**84-85***
Traitements	0.5	0.5
F & E	0.4	0.3
Financement de "Pensons canadien"	s.o.	0.1
TOTAL	0.9	0.9
A.-P.	13	13

* Estimation

OBSERVATIONS

Il existe un certain nombre de systèmes de repérage au palier fédéral (par exemple, Approvisionnements et Services Canada et l'ACDI), au palier provincial et dans des établissements du secteur privé. On compte aussi plusieurs systèmes produits commercialement. L'objet des divers systèmes fédéraux diffère et le type d'information et le niveau de détail varient.

Une enquête réalisée en 1983 auprès des missions à l'étranger, alors que le SRD n'était produit que sur microfiches, a révélé que le SRD arrivait au huitième rang d'utilisation des systèmes de repérage; le système le plus utilisé était l'Index commercial canadien de l'Association des manufacturiers canadiens (AMC). (Les entreprises de services ne figurent pas dans cet index qui n'est produit qu'en anglais. L'enquête a signalé un certain nombre de défauts comme la complexité, la difficulté de trouver l'information, la longueur du temps de réponse et le trop petit nombre d'entreprises figurant sur la liste. Elle a aussi révélé que le service de renseignements sur le commerce qui est associé au SRD était très satisfaisant.

Pour les délégués commerciaux, toute liste de repérage doit contenir une évaluation des entreprises. Le SRD en contenait une avant l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès à l'information, mais elle n'existe plus, ce qui pose un grave problème aux délégués. L'enquête a permis de constater que les évaluations et les renseignements supplémentaires sur les débouchés ou sur certaines entreprises provenant des directions sectorielles du MEIR causaient de sérieuses difficultés parce qu'ils étaient d'une qualité insuffisante et que le délai d'attente était trop long. Les missions à l'étranger ont besoin de ces renseignements, bien qu'ils ne fassent pas partie du SRD. On considère toujours que le délai de réponse est trop long, en partie parce que les missions doivent d'abord traiter avec les directions sectorielles du MEIR et ensuite avec chacune des entreprises; il n'est pas certain que le problème de la qualité ait été résolu.

Dans une étude de faisabilité sur les systèmes de repérage de tout le gouvernement réalisée en 1983 pour le compte d'Approvisionnements et Services Canada, des experts-conseils ont étudié les besoins de divers ministères fédéraux et les systèmes existants, tant publics que

privés. Ils ont dit que les lacunes du SRD à cette époque comprenaient l'absence d'une identification claire de la propriété canadienne et de la capacité canadienne de fabrication (bien que seuls des produits canadiens aient été énumérés et la nationalité de l'entreprise-mère indiquée) et le manque d'information sur les entreprises de services. En même temps, ils y ont vu des possibilités considérables pour le secteur public de remplacer certaines importations par des biens et services canadiens. Selon une estimation prudente, une réduction de 1 % des importations du secteur public entraînerait la création de 1,900 emplois et un remplacement des importations de 130 millions de dollars.) Les coûts de tous les systèmes de repérage fédéraux ont été évalués à 85 millions (partagés de façon presque égale entre systèmes officiels et non officiels); les coûts du système d'ASC, le système le plus important, ont été évalués à 26 millions. (Le coût du SRD est actuellement inférieur à 1 million par année.) L'étude a également conclu que presque tous les besoins en données du gouvernement fédéral pourraient être comblés par des sources existantes du secteur privé.

Dans leur étude, les experts-conseils ont proposé un processus en six étapes pour mettre en place, au cours des neuf prochaines années, un système de repérage à l'échelle de l'État à un coût d'environ 10 millions de dollars. Un tel système devrait être très semblable à celui de la Small Business Administration des États-Unis, organisme fédéral donnant pleinement satisfaction. Aucune mesure n'a donné suite aux recommandations de l'étude.

En réaction à des critiques formulées à l'égard du SRD, on a fait un certain nombre d'améliorations qui comprennent le tirage sur papier, l'informatisation et la mise à jour du système (on offrira bientôt un service en direct dans trois missions aux États-Unis, à titre expérimental), l'accroissement du nombre d'entreprises répertoriées, l'inclusion des entreprises de services et la réduction du délai de réponse du SRD aux demandes de renseignements des missions (qui est actuellement de un à trois jours). En outre, on a organisé un programme d'information des usagers dans l'ensemble du Canada, en partie pour dissiper la perception négative à l'égard du système antérieur, et on élabore une stratégie de commercialisation pour accroître l'utilisation du SRD. Bien que l'utilisation du SRD soit difficile à mesurer, selon les administrateurs du programme, les réactions indiquent que le

système offre une aide de plus en plus grande aux secteurs privé et public.

Une étude en cours du Bureau des conseillers en gestion révèle qu'en ce qui concerne le repérage, si l'on classe les types de répertoires par odre de préférence, l'Index commercial canadien de l'AMC est toujours en tête, mais le SRD est deuxième pour les Affaires extérieures et le MEIR, troisième pour les chambres de commerce et quatrième ailleurs. En outre, l'étude révèle que 90 % des délégations à l'étranger utilisent actuellement le SRD (contre 65 % en 1983) et que 30 missions sur les 34 interrogées ont trouvé le SRD satisfaisant. Environ 90 % des clients du secteur privé ont également trouvé le SRD satisfaisant. (Certains usagers antérieurs appartenant au secteur privé qui avaient cessé de l'utiliser parce qu'ils en étaient insatisfaits ont consulté le SRD récemment et ont indiqué qu'il est maintenant utile.)

Le SRD a connu un certain succès dans le remplacement des importations d'appareils médicaux, secteur où l'étranger domine. Le SRD a produit une liste des fabricants canadiens, l'a publiée et l'a distribuée aux usagers du répertoire. Les importations d'appareils dont il existe un équivalent sur le marché intérieur ont baissé. Les effets du SRD sur les exportations sont inconnus et sont difficiles à mesurer. (Le SRD est utilisé pour répondre à environ 30,000 demandes de renseignements auprès des Affaires extérieures chaque année.)

On prévoit que les chambres de commerce provinciales participeront incessamment à une campagne pour accroître le nombre d'entreprises qui figurent au SRD.

Le rapport de novembre 1984 du Groupe de travail sur "L'Option des maisons de commerce extérieur" a recommandé que les Affaires extérieures créent un système d'information sur les débouchés commerciaux afin que les missions puissent transmettre de l'information quotidiennement sur lespossibilités commerciales. Une telle fonction fait partie intégrante du SRD ou le devrait.

ANALYSE

Le système amélioré fonctionne depuis environ six mois; l'impression générale est qu'il est plus utilisé qu'avant et qu'il est considéré comme satisfaisant. Les avantages du SRD par rapport aux autres systèmes sont les suivants :

1. il identifie les produits de façon plus précise;

2. il contient presque deux fois plus d'entreprises que les autres systèmes (sauf celui d'ASC);

3. il est en français et en anglais;

4. il est relativement peu coûteux à entretenir et à exploiter.

En outre, en limitant les listes aux entreprises établies au Canada, le SRD offre des possibilités importantes d'accroissement de l'utilisation des fournisseurs canadiens au pays et à l'étranger ainsi que des possibilités de remplacement des importations.

Un système de repérage à l'échelle de l'administration fédérale pourrait prévenir les doubles emplois et donc entraîner des économies. Il faudrait qu'un tel système soit assez souple et large pour pouvoir répondre aux besoins de tous les ministères ou de la majorité d'entre eux.

Si le programme était éliminé, il resterait les répertoires commerciaux. Le nombre total d'entreprises parmi lesquelles on pourrait trouver des fournisseurs ou des acheteurs serait réduit; on ne disposerait plus de renseignements sur les entreprises du secteur des services, qui ont une importance croissante dans le commerce extérieur; enfin, les moyens de reconnaître les entreprises établies au Canada seraient plus limités, ce qui réduirait les possibilités d'accroître les exportations canadiennes et de réduire les importations.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de conserver le SRD. Le Groupe d'étude fait cinq recommandations secondaires :

1. Maintenir le SRD. Évaluer le programme après un an afin de s'assurer qu'il reste utile et nécessaire. En outre, malgré les difficultés, il faudrait évaluer les effets du programme sur la substitution des importations et sur l'accroissement des exportations canadiennes.

2. Si les essais d'utilisation du SRD par ordinateur sont concluants, introduire le système en direct dans toutes les missions aux États-Unis et dans les autres endroits où cela est possible et former le personnel commercial des Affaires extérieures qui utilise le SRD.

3. Envisager de discuter avec Revenu Canada ou avec Statistique Canada de la possibilité d'inclure un formulaire d'inscription au SRD dans les réponses aux demandes de renseignements.

4. Comme condition du financement, exiger des candidats à tous les programmes d'aide qu'ils fournissent des renseignements pertinents pour le SRD.

5. Accroître les efforts pour déterminer les possibilités de substitution des importations (et, si c'est possible, de promotion des exportations) à l'aide du système, en compilant les listes de produits appropriées.

À titre d'option supplémentaire, le Groupe d'étude recommande d'étudier sérieusement la faisabilité de la création d'un système de repérage centralisé pour tous les ministères qui ont leurs propres listes de repérage, et confier la compilation des données à Approvisionnements et Services Canada. Il faudrait que les données recueillies répondent aux besoins des ministères concernés et le système devrait répondre aux buts visés de chaque programme fédéral qui a besoin de données de repérage. Il faudrait mettre ces données à la disposition de chacun des ministères usagers sous la forme demandée et rapidement. Un système centralisé ne devrait être établi que s'il favorise une réduction des coûts sans pour autant nuire à l'efficacité ou à l'efficience.

TOURISME
(Expansion industrielle régionale)

OBJECTIF

Élargir la place que le Canada occupe sur les principaux marchés du tourisme.

DOCUMENTS HABILITANTS

Projet de loi C-152; Loi organique de 1983; Lois de crédits

DESCRIPTION

Le soutien du tourisme est dévolu à Tourisme Canada dont les deux fonctions principales sont : d'une part, le marketing (qui consiste, pour 70 à 80 % du budget, en publicité) et les campagnes de promotion au Canada, aux États-Unis et ailleurs; et, d'autre part, l'incitation au développement de "produits" (comme les centres internationaux de villégiature toutes saisons et, jusqu'à récemment, les palais des congrès). Ses autres activités comprennent les relations publiques et les salons commerciaux, divers programmes d'incitation et de soutien comme Rendez-vous Canada, TourCan et CANMAP, ainsi que la diffusion des résultats de recherche. La fonction relative aux politiques et à la recherche est prioritaire actuellement. Le programme est administré par le MEIR au Canada (administration centrale et bureaux régionaux) et par les Affaires extérieures à l'étranger.

De l'aide est également dispensée en vertu des ententes auxiliaires en matière de développement touristique conclues dans le cadre des Ententes de développement économique et régional (EDER) avec les provinces et les territoires. Les huit ententes sur le tourisme actuellement en vigueur totalisent 147 millions de dollars en financement fédéral pour les cinq prochaines années; des ententes avec les autres provinces et le Yukon sont en cours d'élaboration.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux bénéficiaires sont les grossistes en voyages ici et à l'étranger, les provinces et les administrations municipales, les propriétaires de stations de tourisme, les agents de voyage, les divers services qui s'adressent aux touristes (transports, hôtellerie,

restauration) et les touristes eux-mêmes. Dans la mesure où l'industrie du tourisme crée des emplois, la main-d'oeuvre canadienne en profite.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

EDER

Ententes signées	Échéance	Eng. du MEIR	Eng. en cours 31/1/84	84-85	85-86	86-87	87-88	À venir
T.-N. Tourisme II	31-3-89	12.6	-	0.6	3.5	4.0	2.7	1.8
Î.-P.-É. Tourisme	31-3-89	5.8	-	1.0	1.0	1.0	1.3	1.5
N.-É. Tourisme	31-3-89	10.9	-	0.1	1.7	2.4	3.9	2.8
N.-B. Tourisme	31-3-89	22.0	-	0.7	5.2	5.0	4.4	6.7
Québec Tourisme	31-3-89	50.0	-	-	6.0	10.0	13.0	21.0
Ontario Tourisme	31-3-89	22.0	-	1.0	6.0	5.0	5.0	5.0
Sask. Tourisme	30-9-87	15.0	-	0.1	5.3	3.9	3.9	1.8
T.N.-O. Marché intérieur	31-3-86	9.7	9.6	2.4	3.2	3.3	0.7	0.1
TOTAL		157.6	9.6	5.9	31.9	34.6	34.9	40.7

Tourisme Canada

	83-84	84-85	85-86	86-87
Traitements et salaires	5.7	6.1	6.3	6.4
F & E (autres dépenses)	35.8	24.9	35.9	37.4
Subventions et contributions	18.5	13.8	0.2	0
Immobilisations				
TOTAL	60.0	44.8	42.4	43.8
A.-P. *	150	158	156	153

* Ne comprend pas les bureaux régionaux du MEIR (environ 45 années-personnes) ni les ressources des Affaires extérieures (105 années-personnes selon les estimations, soit 57 employés du Canada et 48 recrutés sur place). Pour 1985-1986 (et les années suivantes), comprend 10 années-personnes du bureau du contrôleur pour l'administration, plus 10 millions de dollars (budget supplémentaire).

Nota : L'aide pour le tourisme accordée en vertu du Programme de développement industriel et régional a pris fin en novembre 1984, sauf deux exceptions attribuables à des engagements antérieurs.

OBSERVATIONS

Extrêmement diversifiée, l'industrie du tourisme comprend plus de 60,000 établissements, des petites et moyennes entreprises pour la plupart, et emploie environ 600,000 personnes. Les deux facteurs principaux qui gênent l'établissement d'une stratégie nationale efficace sont, d'une part, la fragmentation de l'industrie et la difficulté d'avoir une représentation à l'échelle nationale et, d'autre part, le désir des provinces de promouvoir leurs propres industries.

Le rapport publié en 1978 par un groupe d'étude consultatif du secteur privé sur le tourisme fait état des besoins suivants : avoir des consultations et une coordination continues entre les pouvoirs publics et l'industrie; définir les rôles; établir une base de données utiles; et instaurer un traitement fiscal plus favorable. Bien qu'il y ait consultation, ces préoccupations persistent, et les lacunes en matière de formation du personnel sont venues s'y ajouter.

Les petits exploitants, très nombreux dans cette industrie, profitent du traitement avantageux, fiscal et autre, qui est accordé à toutes les petites et moyennes entreprises.

L'examen d'une entente auxiliaire de développement de l'industrie du tourisme (Colombie-Britannique) portant sur la période 1978-1983 a permis de conclure que les recettes annuelles au titre du tourisme avaient augmenté, que des dépenses en immobilisations (103 millions de dollars) avaient été faites et que des emplois avaient été créés (1,300 emplois permanents et 600 temporaires). Selon l'examen, 55 % des projets et des études sur le tourisme n'auraient pas eu lieu sans l'entente auxiliaire. Par contre, il y a eu des lacunes dans l'exécution des programmes; il n'avait pas été possible de démontrer de façon satisfaisante les effets de l'entente auxiliaire sur la rentabilité des projets financés, et on n'avait pas réussi à donner forme, ainsi qu'on l'espérait, à une industrie du tourisme unifiée et coordonnée.

D'après une étude menée en 1984 par le MEIR, le programme de commercialisation de Tourisme Canada (25 à 30 millions de dollars et 76 années-personnes) s'avérait difficile à évaluer dans son ensemble. Le rapport concluait au succès de certaines activités, mais faisait état de lacunes dans la recherche ainsi que de la nécessité de mesurer les résultats des efforts en marketing. Le programme de développement n'a pas été évalué; on ne peut donc pas juger de son efficacité. Selon un examen du volet externe du programme réalisé en 1984 par les Affaires extérieures, le manque de directives du MEIR et le fait qu'on n'avait pas demandé aux missions de participer à l'élaboration de la politique auraient nui à l'efficacité du programme. Tourisme Canada affirme qu'il existe déjà des canaux permettant aux missions de fournir leur apport; par ailleurs, Tourisme Canada s'efforce de renforcer les liens dans l'exécution du programme et souhaite que, dans certaines missions, les questions touristiques soient confiées à du personnel de plus haut niveau, à cause de leur complexité.

On estime que seulement 20 % des Canadiens habitués à se rendre à l'étranger peuvent être persuadés de passer leurs vacances au Canada. Le marketing au pays ne peut donc avoir que des effets limités. Tourisme Canada ne fait plus de commercialisation ni de publicité auprès du grand public canadien.

Le double emploi et le chevauchement existent entre le fédéral et les provinces et, dans une moindre mesure, avec le secteur privé, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Par exemple, le gouvernement fédéral et plusieurs provinces ont des bureaux chargés de la promotion du tourisme à l'étranger. La compétence limitée des agents du service extérieur en poste serait, d'après les provinces, l'une des raisons qui amènent celles-ci à se doter de services parallèles à l'étranger. L'industrie critique aussi le fait que les agents de tourisme à l'étranger font partie des services diplomatiques. Les ententes auxiliaires de tourisme des EDER, qui ont tendance à être générales et sans objectifs précis, ont entraîné une certaine réduction du double emploi. Bien qu'il existe des possibilités de synergie, les avantages ne sont pas connus. Par ailleurs, les bonnes sources de données manquent, et Tourisme Canada a commencé à y remédier.

ANALYSE

Les raisons suivantes expliquent peut-être que Tourisme Canada ne puisse maximiser son rendement :

a. un certain nombre de contraintes externes lui sont imposées (notamment l'accent mis sur le développement régional, les besoins des petites et moyennes entreprises et l'intérêt accordé à toutes les provinces, quel que soit leur potentiel touristique);

b. le mécanisme d'exécution du programme manque de souplesse et de cohésion;

c. des retards dans l'approbation de fonds additionnels ont nui à l'efficacité des activités de commercialisation (problème résolu récemment);

d. l'industrie du tourisme est fort diversifiée, et le nombre d'organisations à consulter est très grand;

e. il existe un certain nombre de programmes provinciaux parallèles.

Que le fédéral joue un rôle important en matière de tourisme, cela se conçoit bien à l'échelle internationale, mais au niveau intérieur, l'initiative devrait être laissée en grande partie aux provinces ou au secteur privé.

Bien que l'industrie du tourisme soit considérée par certains comme créatrice d'emplois, particulièrement pour les travailleurs semi-qualifiés et non qualifiés, son caractère saisonnier a tendance à favoriser les emplois à temps partiel plutôt qu'à plein temps et à créer une éventuelle dépendance à l'égard des prestations d'assurance-chômage.

L'exécution du programme de tourisme mobilise 158 années-personnes à Tourisme Canada (dont environ la moitié pour les activités de commercialisation) ainsi que 45 employés du MEIR dans les régions et 105 personnes à l'étranger pour les Affaires extérieures, soit environ 300 années-personnes. Il faudra peut-être rationaliser le niveau total des ressources. En effet, le tourisme est exclu du PDIR, les ententes auxiliaires passeront de cinq à douze bientôt, et Tourisme Canada mettra moins l'accent sur le marché intérieur. En plus du nombre apparemment élevé d'années-personnes au niveau fédéral, des ressources

provinciales sont affectées sensiblement aux mêmes activités.

Les recoupements entre les interventions fédérales et provinciales entraînent sans doute du gaspillage, mais il y a eu récemment une certaine amélioration grâce à la concentration des activités de commercialisation de Tourisme Canada sur les marchés internationaux plutôt que sur le marché intérieur. La promotion du tourisme intérieur sera probablement mieux faite par les provinces, qui sont plus proches de leurs industries. La responsabilité principale devrait en revenir aux provinces, tandis que le gouvernement fédéral se concentrerait sur la commercialisation internationale, la diffusion d'information et, dans une certaine mesure, la coordination. (Il faudrait du même coup persuader les provinces de se retirer des marchés internationaux et leur démontrer que le personnel fédéral est constitué de spécialistes capables d'obtenir les mêmes résultats que le personnel provincial.) Les consultations en marge des EDER pourraient se révéler des mécanismes utiles pour atteindre ces objectifs; une autre solution serait de confier aux provinces le pouvoir de décision concernant les contributions de l'État en faveur de la promotion intérieure, jusqu'à concurrence de, disons, 250,000 $.

Les fonctionnaires de Tourisme Canada et des Affaires extérieures reconnaissent les problèmes qui découlent de l'exécution conjointe du programme; il faut trouver une solution rapide, et les rôles et responsabilités de Tourisme Canada, des Affaires extérieures et des bureaux régionaux du MEIR doivent être définis clairement, par souci d'efficacité.

Les ententes auxiliaires des EDER sont en vigueur pour les cinq prochaines années, mais prévoient d'éventuelles révisions annuelles. Il faudrait que ces mécanismes servent à acheminer les fonds de manière efficace. Les installations touristiques prévues dans ces ententes devraient relever d'initiatives du secteur privé plutôt de décisions du secteur public. Les investissements à cet égard pourraient être stimulés par des recherches et des analyses de marché menées par le fédéral à l'échelle du secteur.

OPTIONS

Bien que des consultations sur le tourisme soient prévues, le Groupe de travail voudra peut-être envisager le rôle fédéral en matière de tourisme comme suit.

Le gouvernement fédéral pourrait limiter ses activités :

a. à la commercialisation et à la collecte de renseignements à l'étranger, où il devrait chercher à mettre fin au chevauchement avec les provinces, sans que la participation de celles-ci aux campagnes de publicité ne soit éliminée;

b. à la publicité internationale;

c. aux recherches, aux analyses et à la diffusion de l'information concernant les marchés;

d. à la coordination de tous les programmes fédéraux qui ont une influence sur le tourisme;

e. au rôle de point de contact et de liaison avec les provinces et l'industrie.

Les quatre dernières activités continueraient à relever de Tourisme Canada, tandis que l'activité a. serait exécutée par les Affaires extérieures au moyen d'un personnel formé à la promotion du tourisme et à la collecte de renseignements commerciaux. Le financement, les programmes de travail et l'orientation relèveraient de Tourisme Canada. La publicité internationale pourrait être conçue par Tourisme Canada en collaboration avec les provinces et les missions à l'étranger. Le soutien de certaines installations touristiques particulières au pays serait laissé essentiellement au secteur privé et aux provinces. Il devrait ainsi être possible d'économiser de l'argent et des années-personnes.

À titre facultatif, que l'on adopte ou non les propositions ci-dessus, le gouvernement pourrait envisager de donner à contrat toute la commercialisation à l'extérieur de l'Amérique du Nord à Air Canada, à Wardair, à CP Air (ou à d'autres grands transporteurs) ou au secteur privé (grossistes en voyages), sous la direction du MEIR. Il devrait être possible d'améliorer l'efficience et l'efficacité à cet égard, même avec des ressources réduites.

PENSONS CANADIEN
(Expansion industrielle régionale)

OBJECTIF

Sensibiliser les consommateurs et encourager l'achat de produits fabriqués au Canada par une campagne publicitaire qui s'adresse aux consommateurs, aux fabricants, aux détaillants ainsi qu'aux acheteurs des industries et institutions.

DOCUMENT HABILITANT

Décision du Cabinet "Pensons canadien : Campagne d'expansion du marché intérieur", C.T. 791996

DESCRIPTION

Il s'agit d'un programme à deux phases de 20.5 millions de dollars. La première phase, la campagne de publicité "Pensons canadien", a débuté en juin 1984. Elle consistait en une série d'annonces publicitaires télévisées et d'affiches visant à sensibiliser le public à un nouveau programme intitulé "Pensons-y bien - Pensons canadien!" afin d'encourager l'achat de biens fabriqués au Canada.

Les deux principaux objectifs de la phase II sont d'encourager les institutions, les commerces, les services et les fabricants à participer activement au Programme ainsi que de sensibiliser les acheteurs et de modifier leurs habitudes d'achat afin qu'ils envisagent plus fréquemment d'acheter des produits canadiens. Cette phase comprendra des activités comme de la publicité, des stands dans les centres commerciaux, des expositions et des visites chez des détaillants, ainsi que la participation à des foires commerciales, des colloques et des publications commerciales.

Les principaux groupes cibles sont les consommateurs, les détaillants, les responsables des achats des institutions et des industries, les fabricants, les syndicats, les provinces et le secteur des services.

Le programme doit prendre fin au cours de l'année financière 1985-1986.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86
Coûts budgétés	0.5	10.0	10.0
A.-P.	9	9	9

BÉNÉFICIAIRES

Les fabricants, les détaillants, les consommateurs ainsi que les acheteurs des industries et institutions au Canada.

OBSERVATIONS

Ce programme a été adopté en vitesse en 1983 par l'ancien gouvernement, et son lancement a été reporté au début de 1984 à cause des changements qui se sont produits dans le gouvernement. Par conséquent, les fonds affectés pour 1983-1984 de même que 5 des 10 millions de dollars affectés pour 1984-1985 n'ont pas été utilisés.

Le ministère responsable de ce programme a récemment redéfini son plan d'action et a conclu qu'il peut atteindre les objectifs du programme en économisant environ 5.5 millions de dollars et quatre années-personnes. Il voudrait cependant voir le programme maintenu jusqu'en 1986-1987 en raison du retard dans le lancement du programme en 1984.

Bien qu'il existe un certain chevauchement avec des programmes provinciaux semblables, seul le Québec a choisi de ne pas harmoniser son programme avec le programme fédéral.

ANALYSE

La raison d'être de ce programme est valable et pourrait favoriser le remplacement de certaines importations.

OPTIONS

1. Maintenir le programme, mais réduire ses ressources de 5.5 millions de dollars et de quatre années-personnes;

2. Faire une évaluation intermédiaire non officielle à la fin de l'année financière 1985-1986. Si les résultats sont positifs, poursuivre le programme jusqu'à la fin de l'exercice 1986-1987; s'ils sont négatifs, mettre fin au programme.

PROGRAMME COOPÉRATIF D'EXPANSION DES MARCHÉS OUTRE-MER (PCEMO)
(Expansion industrielle régionale)

OBJECTIF

1. Préserver et accroître la pénétration des marchés réalisée jusqu'ici;

2. optimiser la demande et la valeur marchande des produits du bois canadiens;

3. diversifier le marché des produits primaires du bois;

4. encourager une participation plus active des scieries canadiennes aux marchés d'outre-mer;

5. favoriser un changement de la gamme des produits et une tendance vers les produits à valeur ajoutée.

À l'heure actuelle, le programme est restreint à la Colombie-Britannique. On prévoit toutefois qu'il sera étendu au Québec dans les semaines à venir.

DOCUMENTS HABILITANTS

Pour la Colombie-Britannique, approbation du Conseil du Trésor (CT774239) et décret (81-70). (L'actuel PCEMO quinquennal couvre la période de janvier 81 à décembre 85.) Pour le Québec, un PCEMO quinquennal doit être approuvé par le Conseil du Trésor.

DESCRIPTION

Le PCEMO, initialement établi en 1971 pour aider à réduire la dépendance de l'industrie forestière de la Colombie-Britannique à l'égard du marché nord-américain, n'est pas un programme au sens traditionnel car il consiste en des contributions égales des gouvernements provinciaux et fédéral, et de l'association sectorielle intéressée (dans ce cas, le COFI - Council of Forest Industries - de la Colombie-Britannique) versées pour promouvoir l'industrie et le commerce extérieur.

Le programme est essentiellement axé sur la commercialisation et comprend des activités de promotion, surtout

l'établissement et l'exploitation de bureaux à l'étranger où des représentants techniques du COFI travaillent pour faire connaître et accepter les produits canadiens du bois sur les marchés étrangers, et l'organisation de missions commerciales au Canada pour des pays qui constituent des marchés potentiels ou dans ces pays mêmes. Les activités prévues sont basées sur un plan de travail préparé par le COFI et approuvé par les trois parties. Le gouvernement fédéral est responsable de l'examen du programme, de son administration et de la surveillance des normes et des codes étrangers (il agit par l'entremise des Affaires extérieures s'il soupçonne de l'opposition). Sa tâche la plus importante est de faire accepter les normes et les codes canadiens du bois par les autres pays. Lorsque le Québec sera visé par le programme, l'activité fédérale consistera également à s'assurer qu'une province n'est pas favorisée aux dépends d'une autre.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux bénéficiaires sont les entreprises de la Colombie-Britannique. Cependant, toutes les entreprises forestières canadiennes profitent de l'acceptation des normes et des codes canadiens à l'étranger et en tirent d'autres avantages car la concurrence pour les marchés américains est, en fait, réduite lorsque la Colombie-Britannique dirige ses exportations vers d'autres marchés. Le public canadien profite d'un accroissement du commerce extérieur. Les entreprises forestières québécoises bénéficieront directement du programme dans l'avenir.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

Gouvernement fédéral
(financement du PDIR)

PCEMO de la Colombie-Britannique	**83-84**	**84-85**	**85-86***
Dépenses réelles	1.5	1.6**	n.d.
Niveau maximal des contributions permises	(2.1)	(2.3)	(2.5)
A.-P. (estimation)	1.0	1.0	1.0

* Le programme doit actuellement prendre fin en 1985.
** Budget.

Quant au projet de PCEMO pour le Québec, le niveau de financement est de 1.2 million de dollars pour les cinq prochaines années. On prévoit avoir besoin d'au moins une année-personne supplémentaire.

OBSERVATIONS

Dans un examen du programme à mi-parcours, en 1984, le groupe de travail sur le PCEMO a constaté que même s'il était difficile d'isoler totalement les résultats du programme, celui-ci avait réussi à favoriser la diversification du marché pour la Colombie-Britannique, à créer de nouveaux marchés et à améliorer l'accès aux marchés existants, à accroître les exportations, à faire accepter les produits du bois, les codes de construction et les normes des produits du Canada à l'étranger, ainsi qu'à sensibiliser et faire participer les entreprises de la Colombie-Britannique aux marchés d'outre-mer. Le programme a été jugé efficient et les rapports tripartites excellents.

Le Conseil consultatif de l'industrie forestière, qui est entièrement favorable au programme et convaincu de son efficacité, a proposé qu'il soit étendu à toutes les provinces. À cause notamment de l'incapacité des associations provinciales de participer au financement, la plupart des provinces n'ont pu y adhérer. L'attrait du programme pour le Québec tient au marché possible de 200 à 300 millions de dollars en Europe. Selon les intervenants de l'industrie québécoise, ce marché ne pourra être exploité sans la participation fédérale.

Il est possible que les provinces hésitent un peu à participer au PCEMO parce qu'elles prévoient qu'une telle mesure entraînera des demandes d'aide semblables de la part des autres industries.

Le COFI considère que le programme est très utile et cherche à le faire prolonger au delà de 1985. Les membres du COFI sont d'avis qu'en plus du financement, la participation fédérale au PCEMO permet de renseigner l'industrie sur d'autres programmes fédéraux et de les utiliser, ce qui réduit la confusion quant aux ministères fédéraux à contacter (le MEIR et les Affaires extérieures offrent tous les deux des programmes du même genre). En outre, l'entente tripartite est considérée comme essentielle aux bons résultats du programme.

Il y a un certain chevauchement entre les activités du PCEMO et la responsabilité des délégués commerciaux des Affaires extérieures pour trouver des marchés à l'étranger. On estime toutefois que le personnel commercial des Affaires extérieures n'a généralement pas d'expérience en foresterie et, en outre, que le recours à des spécialistes du COFI qui connaissent les normes de construction et l'industrie du bois et s'intéressent directement aux résultats du programme, donnera de meilleurs résultats. Il existe un chevauchement moindre entre le PCEMO et le PDME.

L'examen a révélé que le PCEMO était toujours nécessaire pour faire accepter les produits canadiens du bois en dépit des changements aux codes et aux normes et pour renforcer la compétitivité de l'industrie. Actuellement, la position concurrentielle du Canada est particulièrement délicate, car les États-Unis menacent d'exiger un contingentement volontaire des produits forestiers. Une diversité accrue est nettement nécessaire.

L'apparition de maisons à ossature de bois au Royaume-Uni est attribuable en partie au succès du PCEMO à faire accepter les normes canadiennes et les produits canadiens du bois (les ventes, qui étaient nulles en 1972, sont passées à 8 000 unités). Les normes canadiennes régissant ce produit sont maintenant devenues normes nationales au Royaume-Uni et en France.

Le PCEMO vise à aider l'ensemble de l'industrie forestière canadienne, par opposition à bon nombre de programmes qui n'aident que des entreprises isolées.

ANALYSE

Dans son examen de mi-parcours, le groupe de travail sur le PCEMO a essayé de présenter une analyse complète et équilibrée.

L'industrie forestière, une des grandes industries primaires traditionnelles, fait face à des problèmes partout dans le monde, en particulier la forte concurrence et la capacité excédentaire. La prospection de nouveaux marchés pour le bois canadien est essentielle, mais pas plus que la nécessité de changer la gamme des produits et de se tourner vers des produits à valeur ajoutée, ce que le Canada a essayé de faire dans toutes ses industries primaires. Les

objectifs du programme restent valables et ont, dans l'ensemble, été atteints. Les avantages indirects sont également importants.

Étant donné que des contributions financières égales sont exigées des trois parties, toutes ont à coeur le succès du PCEMO, ce qui n'est pas le cas pour d'autres programmes où le gouvernement fédéral assume un plus grand risque. Ce facteur devrait contribuer nettement à la réussite du programme.

Le gouvernement fédéral finance le programme de la Colombie-Britannique depuis presque 15 ans. S'il devait arrêter de le financer, il est probable que la province poursuivrait une activité semblable au PCEMO. Il y a toutefois peu de chances que le Québec fasse de même.

Le rôle du gouvernement fédéral pour ce qui est de faire accepter et maintenir les normes et les codes canadiens en matière de produits forestiers peut avoir une incidence considérable sur la diversification ou l'expansion de nos marchés d'exportation.

Cette approche novatrice en matière de coopération pourrait être appliquée à d'autres groupes industriels et devrait être examinée par le MEIR.

OPTIONS

Le Groupe d'étude entrevoit les options suivantes, chacune d'entre elles ayant des incidences particulières :

- **Maintenir le programme.** Le programme fonctionne bien et présente des avantages directs pour la Colombie-Britannique et des avantages indirects pour toutes les entreprises forestières du Canada. Il faudrait envisager de réduire le financement du gouvernement fédéral.

  Il faut souligner que ce programme est actuellement financé en vertu du PDIR-Commercialisation. Le Groupe d'étude recommande que cet élément soit abandonné et que les activités de commercialisation soient incluses dans les ententes auxiliaires conclues aux termes des EDER. Si cette recomman-

dation est acceptée, le PCEMO pourrait peut-être financé en vertu d'une entente auxiliaire spéciale aux termes des EDER.

- **Mettre fin au financement fédéral.** Comme les principaux bénéficiaires sont les entreprises forestières des provinces où les forêts constituent une industrie clé et comme le montant du financement est limité (un peu plus d'un million de dollars annuellement en Colombie-Britannique et 200,000 $ au Québec), les provinces ne devraient pas avoir trop de difficulté à maintenir le programme, bien que son champ d'application puisse être réduit. Le gouvernement fédéral pourrait être appelé à exercer un contrôle pour garantir aux acheteurs étrangers que les codes et normes de toutes les provinces canadiennes sont également acceptables et pour s'assurer qu'une province n'est pas favorisée aux dépens d'une autre. Il n'est toutefois pas évident que le programme remporterait autant de succès sans la participation fédéral ou que le montant total du financement fédéral actuel serait réduit si les activités de contrôle étaient maintenues.

ORGANISMES D'EXAMEN DES IMPORTATIONS

OBJECTIF

Le présent rapport porte sur trois organismes indépendants sur le plan administratif, qui relèvent de trois ministres distincts mais ont le même objet : la Commission du tarif - appel antidumping, le Tribunal canadien des importations et la Commission du textile et du vêtement.

Commission du tarif : Traite les appels des personnes qui se sentent lésées par une décision du sous-ministre du Revenu national, Douanes et Accises, au sujet de l'imposition d'un droit anti-dumping sur des biens importés.

Tribunal canadien des importations : Au moyen d'audiences officielles et d'autres enquêtes, vérifie si l'importation de biens cause des dommages matériels à l'industrie canadienne ou retarde l'établissement de la production au Canada et détermine les mesures appropriées.

Commission du textile et du vêtement : Fait enquête afin de déterminer si les importations de textiles et de vêtements causent ou menacent de causer des torts graves à la production et à l'emploi au Canada. Examine les plans des producteurs canadiens pour accroître leur capacité afin de faire face à la concurrence internationale au Canada et fait des recommandations au gouvernement fédéral sur la pertinence de mesures spéciales de protection contre certaines importations.

DOCUMENTS HABILITANTS

Commission du tarif : Loi sur la Commission du tarif de 1971 et Loi sur les mesures spéciales d'importation de 1984
Tribunal canadien des importations : Loi sur les mesures spéciales d'importation de 1984
Commission du textile et du vêtement : Loi sur la Commission du textile et du vêtement de 1971

DESCRIPTION

Commission du tarif : Aux termes de sa loi constituante, la Loi sur la Commission du tarif, trois membres ou plus sur les sept qui sont nommés par le gouverneur en conseil ont le pouvoir de traiter les appels à l'égard de décisions prises par le sous-ministre du Revenu national, Douanes et Accise. Toute ordonnance, décision ou déclaration de la Commission du tarif est exécutoire, à moins qu'un appel se soit interjeté devant la Cour fédérale du Canada.

Tribunal canadien des importations : Il s'agit d'un tribunal indépendant et quasi judiciaire qui comprend au plus cinq membres nommés par le gouverneur en conseil pour une période de sept ans. Il traite les plaintes présentées au sujet de cas particuliers en matière d'importation. Le Tribunal est considéré comme un tribunal de justice aux fins de l'application de l'article 172 de la Loi sur les douanes. Chaque ordonnance ou décision du Tribunal est exécutoire. Le Tribunal est le successeur du Tribunal antidumping. (Le Tribunal a été établi en vertu de la Loi antidumping en 1969, afin de compléter le processus d'appel prévu aux termes de la Loi sur la Commission du tarif.) En vertu du mandat, les audiences sont officielles et les décisions sont fondées sur les infractions aux règles établies.

Commission du textile et du vêtement : La Commission est constituée de trois membres nommés par le gouverneur en conseil pour une période de sept ans. La Commission peut, de sa propre initiative ou après avoir reçu une plainte, faire enquête pour déterminer si la plainte est fondée. La Commission décide si les audiences ont lieu en public ou à huis clos selon la nature des renseignements qui seront révélés.

BÉNÉFICIAIRES

Les personnes qui se considèrent lésées.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

Selon le budget des dépenses de 1984-1985 :

	Traitements et salaires	Subventions et contributions	Années-personnes
Commission du tarif	0.4	0.1	9
Tribunal canadien des importations	1.5	0.2	31
Commission du textile et du vêtement	1.2	--	17

OBSERVATIONS

Les mandats des trois organismes sont semblables en ce sens que leurs activités concernent les torts causés par le dumping de biens importés.

La Commission du tarif s'occupe du rapport entre les biens importés au Canada, les biens semblables produits au Canada et le taux de douane jugé approprié pour protéger le fabricants et les consommateurs canadiens. Le budget de la Commission du tarif couvre les appels en matière de taxe d'accise, qui représentent la plus grande partie de ses activités. Il a été mentionné que très peu d'appels antidumping avaient été interjetés ces dernières années.

Le Tribunal canadien des importations a rendu 34 décisions en 1984 (contre 19 en 1981) dont 14 en vertu de son pouvoir de révision (comparativement à 6 en 1981). En outre, le Tribunal a entrepris une enquête sur les chaussures et les patins à la demande du gouverneur en conseil.

La Commission du textile et du vêtement a été établie, en 1971, pour se pencher principalement sur l'importation d'articles textiles et de vêtements qui semble causer de graves torts à la fabrication de produits semblables au Canada. Si la Commission conclut que des torts sont causés, elle présente un rapport écrit au ministre de l'Expansion industrielle régionale pour recommander l'adoption de contingents comme mesure protectionniste.

ANALYSE

Une question surgit immédiatement : L'objectif commun des trois organismes est-il suffisamment important pour qu'ils entretiennent un rapport de travail plus étroit? Cette approche semble réalisable, mais un changement d'attitude s'imposerait.

Une deuxième question se pose : Les avantages des rapports actuels redditionnels existants seraient-ils perdus si les trois organismes étaient fusionnés?

Bien que les trois organismes puissent tous être considérés comme ayant une fonction de réglementation, la Commission du tarif et le Tribunal canadien des importations assurent essentiellement que les règles et directives établies sont observées et s'occupent de transactions d'importation particulières. La Commission du textile et du vêtement est chargée de l'imposition et du maintien des contingents afin de protéger les fabricants canadiens, précisément dans l'industrie du textile et du vêtement.

Si la Commission du textile et du vêtement était fusionnée aux deux autres organismes, la perte de compétences pourrait être compensée par le maintien de compétences sectorielles à l'intérieur du MEIR.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de regrouper les trois fonctions, le Tribunal canadien des importations, la Commission du tarif et la Commission du textile et du vêtement, afin qu'elles relèvent de la même autorité, de préférence le ministre des Finances. L'expérience de la recherche que possède actuellement la Commission du textile et du vêtement devrait être transférée au nouvel organisme fusionné.

INFRASTRUCTURE ET BIENS PUBLICS

AIDE AU TRANSPORT DES MARCHANDISES DANS LA RÉGION ATLANTIQUE ET LES PROVINCES MARITIMES (Commission canadienne des transports)

OBJECTIF

Le présent examen a trait à deux programmes, le Programme sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes et le Programme sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique, qui visent tous les deux à subventionner le coût du transport des marchandises à l'intérieur du territoire comprenant les quatre provinces de l'Atlantique et la partie nord-est du Québec, jusqu'à la limite ouest de ce territoire, de façon à ce que les prix des produits de la région de l'Atlantique soient concurrentiels sur les grands marchés situés plus à l'ouest.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, 1927 (LTTMPM)
Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique, 1969 (LSTMRA)

DESCRIPTION

Des sommes dictées par la Commission canadienne des transports sont versées à des transporteurs. Conformément aux règlements, ces paiements correspondent à des pourcentages précis des montants que touchent ces transporteurs pour les déplacements admissibles de marchandises à l'intérieur du "territoire choisi" et pour le transport de marchandises à destination de l'ouest vers certains points ferroviaires et routiers situés à la limite ouest de ce territoire. Le ministère des Transports est responsable de l'orientation des programmes et la Commission canadienne des transports est chargée de les administrer.

Types de subventions	Taux de la subvention (en pourcentage)
Subvention de base versée aux sociétés ferroviaires pour le trafic en direction ouest (LTTMPM)	30

Subvention versée aux sociétés ferroviaires pour le trafic intérieur (LTTMPM)	15
Subvention versée aux camionneurs pour le trafic intérieur (LSTMRA)	10
Subvention de base versée aux camionneurs pour le trafic en direction ouest (LSTMRA)	30
Subvention sélective pour le trafic en direction ouest (LSTMRA)	20

BÉNÉFICIAIRES

Les producteurs et les expéditeurs de la région de l'Atlantique et environ 3,500 compagnies de transport routier, ferroviaire et maritime de cette région.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6
F & E	.2	.2	.2	.2	.2	.2
Subventions et contributions - les deux programmes	65.3	54.8	57.7	65.5	68.2	70.9
TOTAL	67.0	56.5	59.5	67.3	70.0	72.7
Années-personnes	52	51	50	50	50	50

OBSERVATIONS

Les sommes versées aux transporteurs routiers augmentent sans cesse; ceux-ci ont touché plus de 75 % de la subvention au transport intrarégional, ou 67 % de l'ensemble des dépenses des programmes si l'on tient compte de la subvention au transport des marchandises en direction de l'ouest.

Les paiements de subventions au transport intrarégional, qui atteignent environ 60 % de l'ensemble des subventions, sont accaparés par certaines marchandises en vrac, en l'occurrence :

les produits forestiers - 54 %
les aliments et le poisson - 21 %
la production minière - 13 %.

Les subventions au transport en direction de l'ouest se rattachent moins à des marchandises particulières :

36 % - aliments, tabac et poisson
27 % - produits forestiers.

Presque la moitié des subventions au transport vers l'ouest sont versées à des entreprises qui acheminent surtout des produits alimentaires entre la région du Québec faisant partie du "territoire choisi" et le reste du Québec.

D'après une étude commandée par le ministère des Transports, les programmes ne seraient pas très efficaces. L'expert-conseil auteur de l'étude propose certains rajustements, à savoir éliminer la subvention intrarégionale et rendre certaines marchandises (effets ménagers et lait liquide en vrac) inadmissibles à la subvention au transport en direction de l'ouest. Aucun changement n'a été apporté aux programmes en cause depuis l'achèvement de cette étude.

Le ministère des Transports a tenté de rendre les programmes plus efficaces en resserant les critères de calcul des subventions. La Commission canadienne des transports a fait de même en automatisant davantage ses opérations et en veillant au perfectionnement de son personnel.

Ces programmes existent depuis des décennies et ont été étudiés à maintes reprises. Divers organismes des provinces Maritimes, surtout la Commission des transports des provinces de l'Atlantique et le Conseil des Premiers ministres des Maritimes, sont fermement opposés à l'abolition des subventions.

ANALYSE

Mesurées en pourcentage de la valeur ajoutée ou de la valeur des expéditions à l'intérieur du territoire choisi, les subventions prévues dans la LSTMRA et la LTTMPM sont pratiquement insignifiantes. Si ces subventions n'existaient pas et que l'on demandait aux provinces de l'Atlantique comment elles utiliseraient la somme de 70 millions de dollars par année pour améliorer l'économie régionale, il serait inconcevable qu'elles optent pour le régime actuel de subventions au transport.

OPTIONS

Le Groupe d'étude entrevoit deux options qui, l'une et l'autre, demandent à être appliquées par la voie du Budget. Ce sont :

1. geler les subventions au niveau de 1984-1985 pendant au plus deux ans en attendant qu'un commissaire, nommé en vertu de la Loi sur les enquêtes et jugé acceptable par les provinces de l'Atlantique et le gouvernement fédéral, fasse rapport sur la meilleure façon d'utiliser la moitié des subventions actuelles. Sinon, le gouvernement fédéral pourrait adopter en 1987 une loi abrogeant les deux lois et accroître de 30 millions de dollars par année le financement des EDER dans la région;

2. présenter un projet de loi abrogeant les deux lois.

PROGRAMME DE GESTION DU SPECTRE
(Communications)

OBJECTIF

Promouvoir le développement harmonieux des télécommunications au Canada et promouvoir et protéger les intérêts internationaux du Canada en matière de télécommunications.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur la radio, Loi sur la radiodiffusion et traités

DESCRIPTION

Le présent chapitre examine de façon globale les programmes ci-après du MDC :

MDC 23	Examens
MDC 102	Règlements, politiques et normes
MDC 103	Planification au niveau international
MDC 104	Licences
MDC 105	Certificats
MDC 106	Soutien technique
MDC 107	Services de gestion du spectre
MDC 108	Contrôle de la qualité

Ces programmes ont été regroupés ici parce que le Ministère peut en transférer les ressources des uns aux autres selon les besoins. Les activités qui n'ont pas d'incidences directes sur le public, notamment l'élaboration et la mise à jour de procédures et de normes techniques strictement réservées à l'usage de l'administration, ont été exclues. Par ailleurs le MDC 23, qu'on n'avait pas demandé à notre groupe d'étude d'analyser, a été jugé comme devant entrer dans la présente analyse.

Le spectre électromagnétique constitue une ressource internationale dont l'exploitation par le Canada obéit à des traités et aux règles d'une gestion prudente. Les diverses bandes de fréquences possèdent des caractéristiques et des avantages bien particuliers qui exigent qu'on en surveille l'exploitation de façon à en rationaliser l'emploi. On doit exercer un contrôle continu pour repérer les sources de brouillage et les utilisations illégales et s'assurer du

respect des obligations contractuelles. Au Canada, seul le ministère des Communications est habilité à gérer l'ensemble des fréquences radioélectriques.

Les permis d'utilisation des fréquences ont une valeur monnayable. Il est donc envisageable de récupérer une partie des coûts. Une licence étant nécessaire pour émettre, les usagers sont connus et les émetteurs illégaux sont faciles à répérer.

Pour les quinze prochaines années, on prévoit un très fort encombrement de l'ensemble des fréquences radioélectriques attribuable à l'apparition de nouveaux besoins et de nouvelles techniques et à l'érosion constante des prix du matériel électronique.

Les techniques et les compétences acquises par le personnel du Ministère ont une valeur sur le marché puisque d'autres pays sont de plus en plus appelés à exercer un contrôle sur leur milieu électromagnétique. Il convient de louer ici l'aide accordée par le Ministère au secteur privé canadien en vue de l'exportation.

DÉPENSES (en millions de dollars)

	84-85	**85-86**	**86-87**	**87-88**
Traitements et F & E	43.0	45.6	44.1	44.1
Subventions et contributions	37.5	45.0	45.0	45.0
Immobilisations	1.7	1.8	2.1	2.1
TOTAL	82.2	92.4	91.2	91.2
Recettes	16.0	34.0	34.0	36.0
A.-P.	910	914	913	913

BÉNÉFICIAIRES

Le public en général, divers organismes fédéraux, provinciaux et municipaux et l'industrie des télécommunications.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage le maintien du programme avec récupération des coûts dans la mesure du possible. Toutefois, les méthodes adoptées pour la récupération des coûts devraient être équitables, et la pratique actuelle qui consiste à ne pas recouvrer une juste part des coûts auprès de sociétés provinciales de la Couronne devra être réévaluée.

On étudie actuellement certaines modifications à la Loi et il faudrait envisager la possibilité de tirer des revenus de la délivrance des certificats techniques de construction et de fonctionnement, qui se fait maintenant aux frais du contribuable. On pourrait, par exemple, transférer le coût de cette opération au CRTC, lequel pourrait ensuite le récupérer au moyen des permis de radiodiffusion.

On devrait également étudier la possibilité de vendre à d'autres pays des systèmes de gestion du spectre clé en main, ce qui constituerait pour le MDC une excellente occasion d'exporter ses compétences.

PROGRAMME DE RACCORDEMENT DE MATÉRIEL TERMINAL (Communications)

OBJECTIF

Assurer l'intégration continue des réseaux publics de télécommunications, qui constituent une ressource nationale, tout en permettant à leurs usagers de posséder chez eux leur propre équipement terminal.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur le ministère des Communications

DESCRIPTION

Ce programme a pour but de mettre au point des normes et des procédures nationales ainsi que de tester et d'homologuer des équipements terminaux destinés à être reliés directement aux réseaux de télécommunications, lesquels sont réglementés par le gouvernement fédéral. De cette façon, il est possible à la fois de répondre aux besoins des usagers qui désirent disposer de plus de latitude dans le choix du matériel, de garantir la qualité des services des sociétés canadiennes de télécommunications et d'assurer l'intégrité globale du réseau téléphonique public commuté.

Dépenses (en millions de dollars)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7
F & E	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
TOTAL	0.6	0.8	0.9	0.9	0.9
Recettes	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
A.-P.	15	18	18	18	18

BÉNÉFICIAIRES

Les industries de fabrication et de prestation de services. Les normes adoptées sont appliquées directement par les organismes de réglementation au Canada (le CRTC et les gouvernements provinciaux) et les tarifs font l'objet d'une approbation. Ce programme a une incidence sur environ

4 milliards de dollars en investissements sous forme de matériel de télécommunications (privé et commercial).

OBSERVATIONS

La réglementation de l'industrie du téléphone à travers le pays est fragmentée, le CRTC n'ayant aucun pouvoir sur les compagnies de téléphone qui appartiennent aux gouvernements provinciaux. Pour assurer aux consommateurs et aux fabricants d'équipements terminaux des services et un marché uniformes il faudrait établir une politique véritablement nationale prévoyant entre autres une coordination des activités de déréglementation.

ANALYSE

Le programme semble atteindre le but pour lequel il a été créé. Il doit parvenir à établir un équilibre entre, d'une part, les inquiétudes exprimées par les propriétaires de réseaux téléphoniques quant aux dangers que représente la liaison à leurs équipements de produits réalisés par divers fabricants et dont les caractéristiques techniques sont peu connues et, d'autre part, le désir légitime de ces mêmes fabricants d'offrir à leurs clients des matériels et des services de télécommunications novateurs et concurrentiels. Le rôle actuel du MDC est bien ce qu'il devrait être, puisque cet organisme est neutre et qu'il établit seulement des normes qui permettent aux organismes de réglementation de déréglementer cette activité.

Les entreprises auxquelles ce programme s'applique sont, d'une part, les grandes sociétés exploitantes de télécommunications et, d'autre part, une myriade de fabricants innovateurs. La clientèle s'étend, les produits connectables étant de plus en plus nombreux et leur prix de plus en plus bas. En résumé, ce programme accorde le droit au consommateur canadien de raccorder au réseau téléphonique le matériel de son choix.

OPTIONS

Dans le cadre du programme actuel, on se dirige rapidement vers une récupération totale des coûts, et c'est là la solution que le Groupe d'étude recommande à l'attention du gouvernement.

Environ cinq compagnies privées offrent un service d'homologation en fonction des normes du MDC - les coûts récupérés par le MDC pour l'homologation d'un produit devraient excéder légèrement le coût facturé par l'entreprise privée.

TÉLÉDÉTECTION
(Énergie, Mines et Ressources)

OBJECTIF

1. Améliorer les méthodes de télédétection; et

2. Faciliter l'acquisition et la diffusion des données recueillies par télédétection et des informations qui en découlent et qui s'avèrent nécessaires pour la gestion des ressources naturelles du Canada et la surveillance de l'activité humaine.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les ressources et les relevés techniques

DESCRIPTION

Le terme "télédétection" s'applique au processus d'acquisition de données géologiques par des moyens photographiques (infrarouge ou autre), par radar ou par toute autre méthode. Au niveau du gouvernement fédéral, les opérations de télédétection sont effectuées par le Centre canadien de télédétection (CCT), qui relève du secteur de la recherche et de la technologie d'EMR. Le CCT utilise trois avions, exploités en vertu d'un contrat avec l'industrie privée, équipés de divers types de capteurs. Par l'intermédiaire d'une station de réception et de traitement située à Prince-Albert, des informations lui parviennent du satellite américain LANDSAT, et il sera très bientôt relié de la même façon au satellite français SPOT.

Le CCT collabore avec des organismes de gestion des ressources (forestières p. ex.) et des organismes environnementaux, aux niveaux fédéral et provincial, pour la mise au point de méthodes de télédétection et d'exploitation des données ainsi obtenues. Dans le cadre de projets conjoints avec les universités et le secteur privé, le CCT s'est acquis une compétence mondiale dans les domaines des stations terriennes, de l'analyse d'images et du traitement de données obtenues par radar.

BÉNÉFICIAIRES

Les sociétés d'exploration, les organismes fédéraux et provinciaux de gestion des ressources forestières,

agricoles, aquatiques et océanographiques et l'industrie canadienne de la télédétection.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements	5.2	5.1	6.4	6.4	5.0
F&E (autres dépenses)	8.8	9.9	17.5	14.0	11.0
Immobilisations	13.5	11.2	18.2	14.4	3.5
Subventions et contributions	0.8	-	13.3	12.3	8.8
TOTAL	28.3	26.2	55.4	47.1	28.3
Recettes	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
A.-P.	124	127	155	155	124

OBSERVATIONS

Le Centre canadien de télédétection (CCT) joue un rôle fondamental dans la mise au point des techniques, les transferts technologiques et l'acquisition de données par télédétection. Le CCT est relié à un important réseau d'usagers avec lesquels il collabore par l'intermédiaire d'un comité consultatif. Ce comité compte des représentants du secteur privé, des universités, des organismes provinciaux de gestion des ressources et des organismes fédéraux. Jusqu'à maintenant, on s'est peut-être trop intéressé aux techniques de télédétection au détriment des aspects économiques ou commerciaux ou de la recherche de nouvelles façons d'utiliser les données ainsi obtenues.

Il n'existe pas vraiment d'unité parmi l'ensemble des utilisateurs des données de télédétection. Parmi les clients du Centre, on retrouve des organismes fédéraux et provinciaux qui s'intéressent à la gestion des ressources ainsi qu'un certain nombre de sociétés privées, notamment des sociétés d'exploration pétrolière et des établissements d'enseignement. En outre, la technologie aéroportée fonctionne bien dans des domaines comme la foresterie et la gestion des eaux, mais les images obtenues par satellite s'avèrent beaucoup plus utiles pour l'océanographie et la surveillance de l'atmosphère, pour ne nommer que ces deux domaines. La réaction du CCT face à cette diversité semble

consister à exploiter le plus grand nombre possible de techniques et de sources de données, sans tenir compte du niveau de priorité à accorder aux divers utilisateurs.

On a examiné, en 1983, le programme LANDSAT et le processus de transfert de technologie. Les utilisateurs ont à ce moment exprimé des inquiétudes quant à la continuité des données et au coût d'obtention de ces dernières. D'après eux, le CCT s'intéressait plus à la mise au point de nouvelles techniques qu'aux applications de ces dernières ou à l'utilisation des données. En d'autres termes, il semblait y avoir confusion entre les rôles du Centre en matière de recherche et d'exploitation.

Le fait que les utilisateurs ne semblent pas prêts à payer un prix raisonnable pour l'information qu'ils reçoivent constitue l'un des aspects négatifs de la télédétection. Les utilisateurs prétendent qu'ils ne sont pas prêts à s'engager à cet égard parce qu'ils ne sont pas certains que les données pourront leur parvenir de façon continue. D'autre part, il est difficile de justifier une dépense de fonds publics importants aux fins d'un service pour lequel les débouchés ne sont pas clairs. En outre, on peut se demander s'il ne serait pas possible de privatiser certaines activités du CCT si on parvenait à mettre sur pied des services rentables en mettant l'accent sur les applications pratiques.

À cet égard, l'expérience américaine s'avère très instructive. Pendant plusieurs années, le gouvernement américain a tenté, sans succès, de privatiser le réseau LANDSAT. Les subventions exigées pour cela par le secteur privé dépassaient de beaucoup les sommes que le Congrès était prêt à lui accorder. Cela semble indiquer que, pour le moment, il n'y a pas de profits à faire dans la télédétection.

La télédétection compte pour 42 % du budget du plan du Programme spatial canadien pour la période comprise entre 1984-1985 et 1986-1987. Cette répartition reflète une intention délibérée de consacrer de plus en plus de ressources à la télédétection et de moins en moins à la technologie des télécommunications. Il semble que ce changement ait été bien inspiré. Le projet MSAT que l'on s'attendait, il y a quelques années, à voir subventionné entièrement par l'État verra maintenant au moins 80 % de ses ressources financières provenir d'autres sources - ce qui indique peut-être que ce secteur a atteint un degré de

maturité rare dans le domaine de la télédétection. En outre, le Canada étant un pays dont l'économie est essentiellement fondée sur l'exploitation de ses ressources naturelles, il semble raisonnable d'affecter les avantages technologiques de l'industrie canadienne à l'exploitation des ressources en question.

À l'automne 1984, le gouvernement devra décider s'il y a lieu de poursuivre le programme RADARSAT, dont le coût estimé sera compris entre 300 et 350 millions de dollars pour les six à dix prochaines années. Si ce programme est approuvé, le Canada disposera, en collaboration avec les États-Unis, la Grande-Bretagne et peut-être d'autres pays, d'un réseau de satellites de télédétection de toute dernière génération. Notons également que la nécessité d'obtenir des données grâce à RADARSAT pour aider le transport du pétrole et du gaz naturel de l'Arctique - motivation qui se trouvait à la base du projet à l'origine - n'est plus aussi pressante. Malgré tout, on pourrait difficilement ne pas tenir compte de la valeur potentielle des images obtenues grâce à RADARSAT pour la géologie, l'agriculture, la gestion des forêts, la surveillance de l'environnement et le transfert de cette technologie à d'autres pays.

ANALYSE

Les données de télédétection vont prendre une importance croissante dans l'avenir. Les États-Unis, les pays européens et le Japon s'intéressent activement à ce domaine. Jusqu'à maintenant, le Canada est parvenu à négocier sa participation conjointe aux nouvelles entreprises ou à tout le moins à avoir accès aux données. Il s'agit là, d'après les défenseurs du projet, d'un beau succès puisque le Canada est parvenu à s'asseoir à la table de négociation.

Le problème de l'accès aux données de télédétection commence également à se poser. Par le passé, ce genre d'information circulait librement, à tout le moins dans le monde occidental. Dans l'avenir, il est tout à fait possible que les propriétaires des données désirent protéger leurs droits d'auteur sur ces dernières, pour en vendre ensuite l'accès exclusif. En l'absence de tout pouvoir de négociation, le Canada risque de se retrouver dans la situation où il se verrait restreindre l'accès à des données concernant ses propres ressources intérieures.

Il semble clair qu'il est de l'intérêt de notre pays de continuer à nous intéresser à la télédétection. La question est de savoir dans quelle mesure et à quel prix.

OPTIONS

Le Groupe d'étude remarque que, même si la télédétection n'a pas encore atteint sa pleine maturité, l'ensemble des utilisateurs et l'industrie canadienne ont acquis des compétences considérables, partiellement en raison de l'orientation technique exercée par le CCT. Le rôle de ce dernier devrait par conséquent être réexaminé de temps à autre parce qu'il évolue dans un milieu en mutation rapide. Il faut en particulier tenir compte des deux aspects ci-après :

- la possibilité (et dans quelle mesure) de transférer à un secteur privé de plus en plus solide les activités de mise au point de nouvelles techniques; et
- la possibilité (et dans quelle mesure) de faire mettre au point par l'utilisateur final les applications commerciales des données recueillies.

Dans les prochaines analyses du programme RADARSAT, il faudrait étudier le rapport coûts/avantages des sources autres qu'un satellite canadien comme moyen d'obtention de la prochaine génération de données de télédétection.

DIRECTION DES LEVÉS ET DE LA CARTOGRAPHIE
(Énergie, Mines et Ressources)

OBJECTIF

Assurer la disponibilité de données géodésiques et topographiques et de certaines données géographiques à des fins de gestion des ressources, des terres et des ouvrages de génie et pour des besoins liés à l'urbanisme, aux transports, à la défense et à la sécurité publique.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les ressources et les relevés techniques, 1966-1967; Lois de 1970 et de 1979 sur l'organisation du gouvernement; Loi sur l'arpentage des terres du Canada.

DESCRIPTION

La Direction des levés et de la cartographie est une des six directions du Secteur des sciences de la terre d'Énergie, Mines et Ressources Canada. Elle est responsable d'un réseau national de repères d'arpentage se prêtant à diverses mesures du territoire canadien. Ces renseignements servent à produire des cartes et graphiques décrivant les caractéristiques physiques du Canada.

En outre, la Direction est chargée de faire, aux termes de la Loi sur l'arpentage des terres du Canada, les levés sur toutes les terres du Canada, y compris les eaux-fonds et les réserves indiennes. La Direction est également responsable de la section canadienne de la Commission de la frontière internationale qu'un traité bilatéral a permis d'instaurer et qui doit permettre de localiser avec précision tout point donné situé sur la frontière canado-américaine. Enfin, la Direction produit des cartes aéronautiques et des renseignements de vols et elle doit pouvoir répondre aux besoins des Canadiens en cas d'urgence nationale.

La cartographie complète du pays a été faite à petite échelle (1:250,000). La Direction a réalisé 75 % des cartes à échelle moyenne (1:50,000) de la cartographie complète et essentielle du gouvernement fédéral. Au rythme actuel de production, la cartographie complète à échelle moyenne sera disponible sous forme graphique dans environ 10 ans.

BÉNÉFICIAIRES

Ils sont nombreux (simples consommateurs, sociétés d'exploration, organismes du gouvernement, Forces armées, etc.).

DÉPENSES (en millions de dollars courants)*

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements et salaires	32.9	34.2	35.3	33.9	33.9
Autres dépenses de F & E	16.4	17.4	18.8	19.5	19.3
Subventions et contributions	-	0.1	0.1	0.1	0.1
Immobilisations	5.2	3.9	5.1	6.2	5.8
TOTAL	54.5	55.6	59.3	59.7	59.1
Recettes	3.8	4.2	4.6	4.6	4.6
A.-P.	923	899	894	895	895

* Ne comprend pas les coûts de la relocalisation à Sherbrooke.

OBSERVATIONS

En 1978, la Direction des levés et de la cartographie a fait faire une étude en profondeur pour déterminer jusqu'à quel point les utilisateurs de ses produits en étaient satisfaits. Depuis, la Direction a subi une revue sur base A, une évaluation de ses programmes et une mise à jour de l'étude sur les utilisateurs. Aucun organisme n'a probablement été plus étudié.

Tous les aspects du programme sont donc bien connus. De façon générale, la Direction ne semble pas disposer de ressources excessives. Des ententes existent même avec les provinces faisant le plus de levés et de cartographie sur la possibilité d'échanger des données numériques et, partant, de réduire les coûts de ces programmes pour les deux ordres de gouvernement. Signalons aussi que le ministère de la Défense nationale est doté d'un service des levés et de la cartographie et qu'il effectue, dans le cadre de son programme de formation, des opérations d'arpentage à l'île Ellesmere. Ses données sont à la disposition d'Énergie, Mines et Ressources Canada.

La technologie des levés et de la cartographie évolue rapidement. La mise en mémoire de données sous une forme numérique permet de combiner des données plus ou moins détaillées et, grâce à une normalisation adéquate, d'éviter les doubles emplois dans la collecte. Cela donne aussi énormément de souplesse à la conception de produits adaptés aux besoins des utilisateurs. La Direction continuera d'évoluer grâce aux progrès réalisés dans la technologie des levés aériens et des levés par satellite, dont l'introduction d'un système d'établissement de l'orbite des satellites. À cause de ces changements, l'effectif de la Direction pourra être moins nombreux, mais il devra être plus qualifié, tandis qu'à court terme, la Direction devra investir davantage dans des biens d'équipement. Un programme de recyclage a été lancé et un programme de remplacement de l'équipement a été approuvé.

En janvier 1984, la décision de relocaliser, à Sherbrooke, toutes les étapes de la production cartographique a été approuvée. Environ 400 emplois seraient touchés. Le projet de relocalisation est actuellement suspendu.

ANALYSE

À cause des nombreux utilisateurs des données géographiques et des divers niveaux de détails requis, les efforts des organismes faisant la collecte des données de base risquent malheureusement de se chevaucher. La Direction est consciente de ce danger et s'efforce de coordonner ses activités avec celles d'autres groupes. À l'avenir, la Direction des levés et de la cartographie devrait pouvoir mettre à jour ses cartes à échelle moyenne en puisant dans les données les plus détaillées rassemblées par des autorités locales ou provinciales. Une fois terminée la cartographie de base, cela permettra à la Direction de réduire la quantité de ses ressources qu'elle affecte aux levés.

Le projet de relocalisation, à Sherbrooke, du service de production cartographique ne s'accompagne d'aucun avantage économique discernable. En plus de rendre difficilement accessibles les services de la Direction, il devrait entraîner un double emploi d'un équipement coûteux. On évalue à 82 millions de dollars de 1983 le coût de ce projet au cours de la période de huit ans qu'il devrait nécessiter.

OPTIONS

D'après le Groupe d'étude le gouvernement fédéral devrait terminer sa production des cartes à échelle moyenne. Le rythme d'exécution des travaux est une question de jugement. Le mieux serait que ce soit complété le plus tôt possible. La phase de mise à jour qui exige moins de ressources devrait être atteinte en-deça de l'échéance prévue de 10 ans. Pour éviter tout doublement ultérieur chez les employés, les travaux pourraient être confiés à contrat, moyennant un coût un peu plus élevé. Par le fait même, le rythme d'exécution des travaux serait ralenti et moins de ressources serait requises. Le niveau de réduction à viser pourrait être négocié avec la Direction.

Indépendamment de la vitesse de parachèvement des cartes, les prix à exiger devront faire l'objet de certaines décisions. Actuellement, les prix de vente sont fixés d'après un décret du conseil qui stipule de les établir de façon à récupérer le coût marginal de production. Pour le moment, la récupération est de 80 % environ, et la Direction a un plan qui lui permettra d'atteindre 100 % d'ici à deux ans. La Direction estime que ses revenus augmenteront de 0.8 million de dollars en 1985-1986 et de 1.5 million en 1986-1987. Elle demeure toutefois convaincue que les prix seront encore inférieurs à la valeur du marché. Il semble possible, au cours des deux années qui suivront, de la faire correspondre à la pleine valeur du marché; ainsi, les revenus nets supplémentaires atteindraient 3.0 millions de dollars en 1988-1989. À l'avenir, la récupération des coûts devrait refléter la capacité nouvelle de la Direction de produire, sur demande, des cartes et des documents.

Enfin, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'abandonner le projet de relocalisation à Sherbrooke le plus tôt possible.

PORTS POUR PETITS BATEAUX
(Pêches et Océans)

OBJECTIF

Conformément aux politiques sur les pêches, organiser et gérer un réseau de ports régionaux répondant aux besoins des flottes de bateaux de pêche commerciale et aider à l'organisation, à l'entretien et à la gestion des ports de plaisance.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les ports de pêche et de plaisance

DESCRIPTION

Le Programme des ports pour petits bateaux, assure l'entretien permanent et le fonctionnement quotidien d'un réseau de ports régionaux et répondant aux besoins des flottes de bateaux de pêche commerciale et veille à l'organisation, à l'entretien et au fonctionnement des ports de plaisance. Environ 60 % du budget ordinaire est affecté au remplacement ou à l'amélioration des équipements portuaires. Le programme dessert 2,232 ports.

BÉNÉFICIAIRES

Les gouvernements provinciaux, les municipalités, les pêcheurs et les utilisateurs des ports.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements	3.8	3.7	3.7	3.8	4.0
Autres dépenses de F & E	13.7	14.6	14.6	15.2	15.8
Subventions et contributions	1.3	1.4	1.4	--	--
Immobilisations	17.9	25.1	24.2	25.2	26.2
TOTAL	36.7	44.8	43.9	44.2	46.0
A.-P.	112	114	114	114	114

OBSERVATIONS

Le programme permet de classer de deux façons les ports qu'il dessert. Le niveau de service détermine les normes d'entretien (réparations, dragage) que nécessite chaque port selon le nombre de bâtiments qui y mouillent. Les quatre catégories vont de l'utilisation maximale à l'utilisation minimale.

Catégorie		Nombre de ports
A	(utilisation maximale)	220
B		455
C		1,172
D	(utilisation minimale)	385

La plupart des ports à utilisation minimale sont situés sur la côte est.

Le niveau de service dépend aussi du type d'usage (pêche, plaisance ou les deux). On compte 800 ports exclusivement consacrés à la plaisance (surtout en Colombie-Britannique et en Ontario). Ils représentent un tiers de l'actif du programme et ils accaparent 15 % du budget annuel d'entretien.

Au cours des deux dernières années, le Programme des projets spéciaux de relance a permis au programme de recevoir une somme additionnelle de quelque 150 millions de dollars. Mais il faudrait encore des fonds d'immobilisation.

Les droits d'amarrage procurent des recettes d'environ 3 millions de dollars, dont 2.4 millions sont perçus en Colombie-Britannique. La politique relative aux recettes n'est pas appliquée uniformément partout au Canada. Aucuns droits ne sont exigés dans les ports de la côte est.

Le programme est administré à Ottawa et les grands travaux relèvent de Travaux publics Canada. Les groupes d'intérêts locaux influent fortement sur l'ordre des priorités du programme. Les directeurs régionaux sont informés, sans plus, lorsque les projets sont entrepris. Pour diverses raisons, les mécanismes d'élaboration et d'exécution des projets ont affaibli la reddition des comptes.

ANALYSE

Il faudrait rationaliser les ports de manière à en réduire le nombre dans les catégories D et C.

Aucun texte de loi ne précise que les ports de plaisance relèvent du programme. D'après la Loi constitutionnelle, le Parlement fédéral serait le seul à exercer des pouvoirs législatifs sur la navigation et le transport par eau, mais l'on pourrait dire que cette compétence ne vise que la navigation commerciale. La Loi sur les ports de pêche et de plaisance, dont relève le programme, stipule que le Ministre peut établir des programmes portant sur l'acquisition des ports inscrits ou des ports de pêche ou de plaisance.

L'application non uniforme de la politique sur les recettes et le bas niveau des droits perçus ont fait beaucoup baisser les recettes et ont découragé les investisseurs privés. Les exploitants de ports de plaisance ne peuvent soutenir la concurrence face à des services gratuits ou à une échelle de droits trop basse, (le MPO, demande seulement 0.96 $ par jour comme droit pour l'ammarage d'un bateau de 45 pieds).

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

- que le MPO commence dès maintenant à abandonner sa responsabilité sur tous les ports de plaisance et établisse un plan pour la fermeture et/ou la fusion des ports de la catégorie D;

- que la politique relative aux recettes soit étudiée et appliquée de façon uniforme selon un tarif ne nuisant pas aux exploitants privés;

- que Travaux publics Canada soit invité à recourir davantage à des entrepreneurs pour les travaux à exécuter dans les ports pour petites embarcations.

SERVICE HYDROGRAPHIQUE DU CANADA (SHC)
(Pêches et Océans)

OBJECTIF

Rassembler et publier des données hydrographiques susceptibles de contribuer à la sécurité des eaux navigables du Canada.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi constitutionnelle, Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement et Loi sur la marine marchande du Canada

DESCRIPTION

Le Service hydrographique du Canada fait partie des services des Sciences et levés océaniques (SLO) du ministère des Pêches et des Océans (MPO). Fortement décentralisé, le SHC est mieux connu par ses composantes régionales : l'Institut océanographique de Bedford, à Dartmouth (Nouvelle-Écosse), le Centre Champlain des sciences de la mer, à Québec (Québec), le Laboratoire Bayfield des sciences et levés marins, à Burlington (Ontario) et l'Institut des sciences de la mer, près de Sidney (Colombie-Britannique). Le SLO est l'organisme responsable des navires de recherche dont se servent aussi Environnement Canada, Énergie, Mines et Ressources Canada, de même que les chercheurs universitaires. Le SHC est chargé de cartographier le littoral (le plus long du monde) et le plateau continental canadiens (le second du monde).

Le SHC fait pour les eaux navigables ce que la Direction des levés et de la cartographie (EMR) fait pour le territoire du Canada. Le SHC produit quatre types de documents. Il publie quelque 1,500 cartes marines qui servent à la mise en valeur et à l'exploitation des ressources, à la marine marchande et aux embarcations de plaisance. De concert avec Transports Canada, il publie, chaque semaine, les Avis aux navigateurs. Les navigateurs sont tenus par la loi d'avoir à bord les cartes les plus récentes que les Avis leur permettent de mettre à jour. Les Instructions nautiques et les Guides nautiques s'ajoutent aux cartes et renferment des précisions sur les ports, les passages, les quais, etc. En outre, le SHC publie les Tables des marées et courants portant sur les eaux à marées de grande amplitude. Enfin, des cartes d'exploitation des ressources naturelles, prolongements des cartes terrestres,

décrivent les fonds marins et les champs gravitationnel et magnétique de la Terre.

Quelque 80 % des travaux du SHC répondent à des exigences contenues dans la Loi sur la marine marchande du Canada, dont l'application relève de Transports Canada. Le SHC conseille également les ministères des Pêches et des Océans, de l'Environnement, de l'Énergie, des Mines et des Ressources et de la Défense nationale.

BÉNÉFICIAIRES

Tous les utilisateurs des eaux navigables du Canada.

DÉPENSES (millions de dollars courants)*

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements et salaires	21.1	22.2	21.1	22.0	22.2
Autres dépenses de F & E et immobilisations	16.5	17.9	17.1	16.8	17.1
Subventions et contributions**	--	--	--	--	--
Immobilisations***	2.6	2.6	2.5	3.3	2.3
TOTAL	40.2	42.7	40.7	42.1	41.6
Recettes	1.3	1.3	1.7	1.7	1.8
A.-P.	704	682	703	707	713

* Ne comprend pas les quelque 7 millions de dollars provenant d'autres programmes comme le Bureau de la recherche et du développement énergétiques (BRDE), le Programme d'initiatives pétrolières et gazières dans le Nord (PIPGN), le Fonds des propositions spontanées (FPS) et le Fonds d'expansion des entreprises (FEE).

** Moins de 100,000 $ par année.

*** Ne comprend pas les quelque 8 millions de dollars par année affectés à l'acquisition de navires.

OBSERVATIONS

Au cours des années, on s'est souvent demandé à quoi le SHC devrait être rattaché. Faisant autrefois partie de la Direction des levés et de la cartographie d'EMR, il a été

transféré, en 1970, à la Direction de l'océanographie du ministère de l'Environnement. Depuis l'adoption de la Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement, il relève du ministère des Pêches et des Océans. La réponse à cette question demeure partiellement arbitraire parce que le SHC est associé aux programmes de nombreux ministères. Les gens que nous avons consultés ont tous convenu, sans se prononcer davantage, du bien-fondé du rapprochement avec l'océanographie physique. L'administration centrale du SHC partage encore des locaux avec la Direction des levés et de la cartographie. Il serait peut-être avantageux de le rattacher à Travaux publics Canada qui exploite au moins un navire hydrographique (sur le fleuve Fraser) et qui, en plus de faire des travaux de dragage, mène ses propres activités de balayage et de sondage. Les besoins de Travaux publics Canada sont moins raffinés que ceux du SHC.

Contrairement à la Direction des levés et de la cartographie, dont la cartographie de base à échelle moyenne sera complétée vers la fin du siècle, le SHC ne semble pas voir le bout du tunnel. À cause du déplacement des fonds océaniques, de l'envasement, du dragage, de la circulation continue de navires dans des eaux non encore cartographiées et des parcours changeants du trafic maritime, de nouvelles cartes seront nécessaires pendant longtemps.

Par contre, les technologies nouvelles lui facilitent la tâche. Les vedettes servant à faire des sondages peuvent se déplacer deux fois plus rapidement qu'il y a 20 ans. Des embarcations de télédétection, dont une ou plus sont placées de chaque côté d'un bateau-mère, peuvent mesurer trois bandes de visée ou plus au cours d'un seul balayage. De nouvelles techniques permettent à des véhicules parcourant une surface glacée et à des submersibles télécommandés de prendre certaines mesures sous la glace. La création de fichiers de données numériques confère rapidité et souplesse à la production cartographique.

Le ministre des Pêches et des Océans a amorcé sa propre étude sur ses programmes, ses services, ses bénéficiaires et ses principaux problèmes.

ANALYSE

Le SHC semble bien administré et il présentera sous peu au Conseil du Trésor un projet de normalisation de ses niveaux de service avant de faire approuver un nouveau programme quinquennal d'acquisition et de radoub de navires.

Il ne semble exister aucune raison de transférer le SHC à une autre entité administrative.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de permettre au SHC de continuer de fonctionner comme maintenant, en attendant la présentation du rapport du Ministre et la fin de l'étude sur les niveaux de service.

TOURISME

BAS ST-LAURENT
ÎLES-DE-LA-MADELEINE
(Expansion industrielle régionale)

OBJECTIF

Pourvoir à un programme de développement du tourisme qui vienne compléter les programmes du MEIR visant à améliorer les perspectives de développement économique de la région, tout en reconnaissant l'importance relative de l'industrie du tourisme dans cette région éloignée.

DOCUMENT HABILITANT

Approbation par le Cabinet, en mai 1983, d'un plan fédéral axé sur l'amélioration des perspectives de développement économique de la région.

DESCRIPTION

L'entente globale porte sur sept champs d'activité du gouvernement fédéral : l'agriculture, l'exploitation forestière, l'exploitation minière, la pêche, le tourisme, les transports et le développement industriel. Pour ce qui est du tourisme, l'aide n'est offerte que si le projet et le requérant ne sont pas admissibles au Programme de développement industriel et régional (PDIR) ou si le financement du PDIR ne permet pas de lancer le projet. Cette aide peut servir à rénover des établissements d'hébergement touristique, à mettre sur pied des attractions touristiques, y compris des musées et diverses activités culturelles administrés par des exploitants commerciaux ou non commerciaux, et à faire la promotion touristique de voyages organisés et d'événements spéciaux.

BÉNÉFICIAIRES

Les exploitants locaux d'entreprises commerciales de tourisme et les exploitants non commerciaux, y compris des organismes sans but lucratif paramunicipaux et autres qui s'occupent de trouver de nouvelles attractions ou de mettre sur pied des voyages organisés. Le financement est assuré en totalité par le gouvernement fédéral, en fonction des tarifs maximums suivants : 50 % pour les rénovations, 90 % pour les attractions touristiques et 75 % pour la commercialisation.

DÉPENSES

D'après les prévisions de décaissement établies lorsque le MEIR assumé la direction du programme, en mars 1984, des dépenses totales de 14 millions de dollars se trouvaient réparties comme suit : 3.8 millions de dollars en 1984-1985, 3.3 millions de dollars en 1985-1986 et le reste (7 millions de dollars) gardé en réserve en vue des besoins futurs. À ce jour, les engagements s'élèvent à 1.6 million de dollars. Il existe un programme semblable pour les a été Îles-de-la-Madeleine, d'un montant de 0.1 million de dollars.

OBSERVATIONS

La région du Bas St-Laurent n'est pas la seule région du Canada en proie à de graves difficultés économiques. Si cette façon globale de traiter le problème devait produire des résultats positifs tangibles dans un délai d'un an ou deux, il faudrait envisager de la transposer dans d'autres régions démunies. Le programme a une portée telle qu'une entente fédérale-provinciale devrait être plus profitable qu'une coopération unilatérale. Toute nouvelle activité devrait se dérouler dans le cadre d'une EDER auxiliaire. Pour être valable, tout examen de la situation devrait prendre en compte l'ensemble des paiements de transfert dans la région, y compris, avant et après l'introduction du programme du Bas St-Laurent, les versements aux particuliers, comme les prestations d'assurance-chômage et d'aide sociale.

ANALYSE

Le volet tourisme ne représente qu'une petite partie de l'ensemble du programme du Bas St-Laurent, doté d'un budget de 264.7 millions de dollars. Des montants substantiels ont été affectés au programme, dans le but d'apporter une réponse efficace aux préoccupations économiques particulières de la région. Il faut bien se rappeler cet objectif au moment de l'approbation des projets, sinon les résultats escomptés risquent de ne pas être atteints.

Le présent examen porte sur le tourisme, mais la coordination globale de l'entente relève du MEIR. Les participants de tous les secteurs se rencontrent régulièrement à Rimouski pour faire le point de la situation et rendre compte des progrès réalisés. Les propriétaires de

boisés privés, encouragés à soumettre à un meilleur contrôle leur travail d'aménagement et de reboisement, manifestent un intérêt renouvelé qui devrait s'avérer avantageux à long terme. Dans les secteurs des pêches et de l'agriculture, de nouvelles initiatives stimulent l'activité du secteur privé. Au chapitre des transports, des améliorations d'une valeur de 35 millions de dollars comprennent la construction de routes côtières ainsi que d'installations portuaires et aéroportuaires.

La réalité économique de l'industrie touristique et de sa saison écourtée a nettement orienté l'ordre des priorités de cette entente sur le tourisme. Que l'on accepte ou non l'idée d'un financement dans le cadre des programmes gouvernementaux, il reste que si l'on doit promouvoir le tourisme en tant qu'élément essentiel du bien-être économique de la région, l'objectif ne sera pas atteint s'il est laissé aux seuls soins du secteur privé.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de laisser l'entente du Bas St-Laurent suivre son cours pendant une année additionnelle, en attendant un examen du taux de participation et des dépenses. Advenant le cas où le programme du Bas St-Laurent ne serait pas utilisé de façon appréciable, il conviendrait de ne pas le renouveler.

ENTENTE ENTRE LE GOUVERNEMENT DU CANADA ET NANISIVIK MINES LTD
(Affaires indiennes et du Nord)

OBJECTIF

Favoriser l'exploitation d'une mine économiquement rentable en construisant les installations requises. Créer des possibilités d'emploi pour les habitants du Nord et relever leur niveau de vie. Rentabiliser l'utilisation des navires canadiens et développer la technologie du transport dans l'Arctique.

DOCUMENT HABILITANT

Entente, signée en 1984, entre le gouvernement du Canada et Nanisivik Mines Ltd.

DESCRIPTION

Une entente expresse prévoyant la construction d'installations dont un quai, un aéroport, un village et des routes.

BÉNÉFICIAIRES

Le propriétaire de la mine, Nanisivik Mines Ltd., les employés et les résidents locaux bénéficiant des nouvelles installations.

DÉPENSES

Les installations ont coûté 24.4 millions de dollars et, en vertu de l'entente, une somme de 6.9 millions de dollars a été remboursée par la société. Les fonds ont permis à la direction de l'entreprise d'investir dans d'autres projets de développement dont un qui connaît du succès au Yukon. Puisque le gouvernement fédéral détient 18 % des actions (une condition de la construction des installations), il est permis de se demander s'il devrait conserver les installations ou les vendre au secteur privé. Une étude officielle est actuellement en cours à ce sujet.

OBSERVATIONS

Située sur la pointe septentrionale de l'Île de Baffin, un des endroits les plus au nord des Territoires du

Nord-Ouest, la mine est une entreprise prospère. D'une capacité de traitement de 1,800 tonnes par jour, 615,000 tonnes de concentré de zinc, de plomb et d'argent ont été traitées en 1983. Les réserves sont évaluées à 4 millions de tonnes.

En 1983, l'effectif était composé, en moyenne, de 190 personnes. Même si 471 Inuits y ont détenu des postes depuis 1975, la société n'a pas pu atteindre son objectif d'un effectif constitué, après trois ans, de 60 % d'autochtones. Actuellement, les habitants du Nord forment 25 % de la main-d'oeuvre, ce qui est élevé par rapport à d'autres mines.

La date de fermeture de la mine a déjà été fixée pour éviter que les activités se poursuivent indéfiniment; ainsi, la production devrait permettre d'épuiser le gisement de minerai dans cinq ou six ans.

ANALYSE

Le projet s'est bien déroulé grâce à la planification méthodique et au contrôle étroit d'un comité formé de représentants du gouvernement fédéral, de l'administration des Territoires du Nord-Ouest et du Conseil Inuit de la collectivité, qui se réunit au moins deux fois l'an dont une fois avec les cadres de la société.

L'entente stipule qu'à la fermeture de la mine, la société devra se départir du matériel, de l'équipement et des édifices, nettoyer le site et le remettre en état et relocaliser ses employés et leurs personnes à charge.

À la faveur des connaissances sur le transport du minerai rassemblées grâce à l'utilisation du M/V Arctic, un navire de 28,000 tonnes spécialement construit et pouvant servir de brise-glace, les propriétaires de la mine Polaris ont bénéficié d'un service de transport pour leur site, qui est encore plus éloigné, sur la Petite Île Cornwallis. Le navire appartient en copropriété au gouvernement fédéral (51 %) et à la société North Water Navigation Ltd. (49 %) et est exploité par Canarctic Shipping.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage la possibilité de récupérer les fonds investis en vendant les intérêts minoritaires.

LE PROGRAMME D'ANALYSE ET DE RECHERCHE LÉGISLATIVE (Travail Canada)

OBJECTIF

Décrire, analyser et évaluer toutes les lois du travail du Canada.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de crédits

DESCRIPTION

Le programme vise principalement à analyser les lois du travail, surtout au Canada. Il comprend trois activités principales :

a. la compilation et la tenue d'un fichier de données sur les lois du travail fédérales, provinciales et américaines;

b. un service de renseignements rapide sur les lois du travail du Canada répondant surtout aux besoins du gouvernement fédéral, mais utilisé aussi par les gouvernements provinciaux, les salariés et l'industrie; et

c. des études analytiques spéciales au sujet de questions jugées prioritaires par le gouvernement fédéral.

Toutes les lois du travail au Canada ont été intégrées au fichier de données dont Travail Canada tire 15 rapports comparatifs qu'il met à la disposition du public après des mises à jour périodiques. Ces rapports décrivent les lois et les modifications législatives du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires qui ont notamment trait aux relations industrielles, aux normes d'emploi, à la santé et à la sécurité au travail et aux accidents de travail. Entre 500 et 1,500 exemplaires de chaque publication sont distribués.

Le service de renseignements rapide répond aux demandes d'information sur certaines dispositions des lois du travail. Au cours de l'année financière 1984, le service a permis de répondre à environ 500 demandes d'information du gouvernement fédéral et à environ 750 demandes d'information

des gouvernements provinciaux, des employeurs, des syndicats et des particuliers.

BÉNÉFICIAIRES

Le service est surtout utilisé par des ministères du gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, des employeurs, des associations syndicales et des chercheurs.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements et salaires	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
TOTAL	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
A.-P.	5	5	5	5	5

OBSERVATIONS

Au Canada, environ 550 lois et 750 règlements ont trait à la législation du travail et, chaque année, 150 nouveaux projets de loi ou règlements sont édictés. Le programme constitue une source de renseignements centralisée sur le contenu des divers textes législatifs.

ANALYSE

La majeure partie des travaux analytiques comparatifs des membres de ce groupe (trois avocats et deux employés de soutien) constitue un rouage indispensable au fonctionnement de Travail Canada. Pour pouvoir s'acquitter de son mandat, le Ministère doit prendre connaissance de toutes les lois du travail en vigueur au Canada et de tous les projets de loi connexes et il doit pouvoir les analyser. Les services offerts aux entreprises et aux travailleurs ainsi qu'aux gouvernements provinciaux sont dérivés des services indispensables offerts au gouvernement fédéral. Les divers rapports publiés par le Ministère permettent à ces autres groupes d'avoir accès à l'information que le gouvernement met à leur disposition.

Les ressources consacrées au programme sont plutôt maigres et elles devraient continuer de l'être parce que les divers services de Travail Canada veulent tous une part du budget limité dont dispose le Ministère.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir le programme sans y apporter de changements.

LE SERVICE D'INFORMATION SUR LES RELATIONS INDUSTRIELLES (Travail Canada)

OBJECTIF

Faciliter les relations patronales-syndicales en publiant, à l'intention des syndicats et des employeurs, une gamme complète de renseignements à utiliser dans les négociations collectives, l'établissement des salaires et la prise de décisions dans le secteur des relations industrielles au Canada.

DOCUMENT HABILITANT

Approbation du Cabinet de mai 1981

DESCRIPTION

Le Service d'information sur les relations industrielles (SIRI) répond aux demandes d'information ayant trait aux relations industrielles et aux négociations collectives et, dans chaque cas, ses réponses reposent sur des sources d'information fédérales, provinciales et privées.

Le Service d'information sur les relations industrielles fait connaître ses services en participant à des conférences et à des congrès d'employeurs et de syndiqués.

Il publie aussi la Revue de la négociation collective, où est décrit le contenu de plus de 400 sources d'information.

BÉNÉFICIAIRES

Le Service peut répondre aux besoins :

des négociateurs patronaux et syndicaux;

des experts syndicaux, des représentants patronaux et des agents d'affaires;

des analystes patronaux en rémunération et des experts en relations industrielles; et

des conseillers syndicaux et patronaux et d'autres parties associées aux relations industrielles (les

conciliateurs, les arbitres, les journalistes et d'autres ministères du gouvernement fédéral et des provinces).

Au cours de l'année financière 1984, le SIRI a répondu à plus de 1,750 demandes.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements et salaires	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
F & E*	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1
TOTAL	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4
A.-P.	8	8	8	8	8

* Immobilisations comprises dans les dépenses de F & E.

ANALYSE

Le Service d'information sur les relations industrielles semble répondre aux besoins de l'industrie et des syndicats en leur fournissant rapidement des données fiables et à jour pouvant servir dans des négociations collectives et dans d'autres domaines des relations industrielles. Au cours de l'année écoulée, le Service s'est appliqué à approcher les organismes clients, à se rapprocher de syndicats et des employeurs et à faire sa propre publicité. Récemment, le programme du SIRI a fait l'objet d'une première évaluation interne, et le Ministère a conclu qu'il était bien adapté aux besoins de ses principaux clients.

Naturellement, il est avantageux que les parties à une négociation collective, tant les syndiqués que les patrons, soient bien informées. Aucun service équivalent ne semble être offert par le secteur privé ou par les provinces. Le Groupe d'étude a appris qu'un organisme privé d'Ottawa se propose de mettre sur pied un système de données informatisées sur les relations industrielles. Toutefois, il répondrait aux besoins des entreprises et, à cause des honoraires élevés, il ne serait pas forcément utilisable par les syndicats et, en particulier, les petits syndicats. De toute façon, le service n'existe pas encore.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir ce programme et, peut-être, d'exiger des frais (nominaux) pour ses services.

LA BIBLIOTHÈQUE DE TRAVAIL CANADA
(Travail Canada)

OBJECTIF

Fournir des documents et offrir des services d'information sur les relations industrielles à l'appui des programmes opérationnels de Travail Canada et à l'intention d'autres ministères du gouvernement, des syndicats, des universités, d'organismes de recherche privés, de l'industrie et du grand public du Canada et d'autres pays.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère du Travail et Loi de crédits

DESCRIPTION

La bibliothèque de Travail Canada a été mise sur pied en 1900 et la Bibliothèque nationale du Canada la considère comme une source de documentation privilégiée sur les relations industrielles.

De vocation internationale, la bibliothèque est gardée aussi à jour que possible et constitue un important centre de documentation pour la recherche historique. Ses avoirs comprennent :

150,000 volumes et documents gouvernementaux;

une collection complète des procès-verbaux de réunions syndicales, de périodiques sur les relations de travail et de journaux publiés par des syndicats;

une collection d'importance historique de microfilms des journaux de syndicats canadiens remontant aux premiers jours du mouvement ouvrier; et

des publications du Bureau international du travail.

Voici les principaux sujets traités dans la collection de la bibliothèque : la négociation collective, le droit des travailleurs de s'associer et de négocier collectivement, les relations patronales-syndicales, les femmes dans la population active, ainsi que l'économie du travail, l'égalité de rémunération, le changement technologique et le travail, le règlement des conflits, l'égalité d'accès à

l'emploi, la qualité de la vie au travail, les traitements et les salaires, les droits des salariés et des employeurs, le droit du travail, la santé et la sécurité au travail, la productivité industrielle, la formation en relations de travail et l'histoire des relations de travail.

LABORLINE, un fichier de données informatisées que la bibliothèque de Travail Canada met à la disposition du public, répertorie les documents acquis par la bibliothèque depuis septembre 1981. Par l'entremise de Comshare Limited, des utilisateurs du Canada et de l'étranger peuvent le consulter en direct. Il a été approuvé d'affecter des fonds à la conversion des fichiers répertoriés à la main de 1961 à 1981.

BÉNÉFICIAIRES

Travail Canada et d'autres organismes du Canada et de l'étranger associés aux relations industrielles, dont d'autres ministères du gouvernement fédéral et des provinces, des sociétés d'État, des syndicats, le monde des affaires et l'industrie, des chercheurs, et le grand public.

Parmi les utilisateurs de LABORLINE, mentionnons la New York School of Industrial and Labour Relations de l'Université Cornell, l'Université de Toronto, le ministère du Travail de l'Alberta, le ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario, Air Canada et la Société des postes du Canada.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements et salaires	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5
F & E	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
TOTAL	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8
A.-P.	16	16	16	16	16

* Immobilisations comprises dans les dépenses de F & E

OBSERVATIONS

Une évaluation interne de la bibliothèque de Travail Canada effectuée en 1983 a permis de formuler un certain

nombre de recommandations visant à la rendre plus efficace; bon nombre d'entre elles ont été acceptées sous réserve de la disponibilité des ressources, et Travail Canada est en train de les mettre en application.

Une des principales recommandations avait trait au fait qu'aucun mandat clair n'avait été établi pour la bibliothèque. Un mandat en bonne et due forme (résumé dans le premier paragraphe de la présente section) lui a donc été octroyé en février 1984.

L'évaluation interne a aussi fait ressortir que le système LABORLINE n'est pas compatible avec le système informatisé de la Bibliothèque nationale du Canada. À cause de cette incompatibilité, de nombreuses bibliothèques sont privées d'un accès électronique au système LABORLINE. Travail Canada étudie actuellement ce problème.

ANALYSE

La bibliothèque semble être une source privilégiée, de documents sur les relations industrielles, et il faudrait continuer de s'en servir. Compte tenu de la valeur de la collection, une possibilité serait de l'intégrer à la collection de la Bibliothèque nationale du Canada, mais cela contribuerait à la disperser dans les divers rayons de la Bibliothèque nationale et à la rendre moins accessible à son client principal, Travail Canada. Ce sont les arguments qu'ont avancés les porte-parole de la Bibliothèque nationale eux-mêmes pour refuser d'accéder à une demande de Travail Canada d'accueillir ses documents d'avant 1970.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir le programme tel quel.

LE SERVICE FÉDÉRAL DE MÉDIATION ET DE CONCILIATION
(Travail Canada)

OBJECTIF

Aider les patrons et les syndicats assujettis au Code canadien du travail à éviter ou à régler les conflits de travail, aider les parties à régler leurs différends pendant que la convention collective est en vigueur plutôt qu'au stade critique de la négociation, et les aider à établir de bonnes relations professionnelles.

DOCUMENT HABILITANT

Le Code canadien du travail, partie V

BÉNÉFICIAIRES

Les syndicats et les employeurs assujettis au Code canadien du travail.

DESCRIPTION

Le Code canadien du travail prévoit toute une procédure que doivent suivre les parties à un conflit de travail relevant de la compétence du gouvernement fédéral avant de pouvoir légalement décréter une grève ou un lock-out. Le Service fédéral de médiation et de conciliation (SFMC) est chargé d'appliquer ces dispositions relatives au règlement des conflits.

Le champ de compétence du SFMC comprend les relations de travail dans les secteurs qui, d'après la Constitution canadienne, relèvent expressément du gouvernement fédéral ainsi que les secteurs qui, pour le bien général du pays, ont par la suite été décrétés de compétence fédérale. Parmi ces secteurs d'activité, il y a les sociétés ferroviaires, le transport routier, les réseaux téléphoniques, les pipelines, la radio et la télévision, le transport aérien, les banques, les silos-élévateurs, les installations nucléaires et les sociétés d'État fédérales.

Le Service fédéral de médiation et de conciliation comprend trois sections : la Direction de la médiation et de la conciliation, la Direction des services d'arbitrage et la Direction de l'établissement de programmes et du soutien technique.

Au cours de l'année financière qui s'est terminée le 31 mars 1984, la Direction de la médiation et de la conciliation s'est occupée de 297 conflits de travail, elle en a réglé 239 et on cherchait toujours une solution aux 58 autres à la fin de l'année.

La Direction a aussi été saisie de 36 demandes visant à obtenir l'autorisation du ministre pour porter plainte au Conseil canadien des relations du travail en raison du recours à des manoeuvres supposément déloyales lors des négociations.

La Direction des services d'arbitrage examine les demandes présentées au ministre relativement à la nomination d'arbitres et à la création de conseils d'arbitrage afin de statuer sur des griefs pendant que les conventions collectives sont en vigueur. Le ministre a reçu 115 demandes et il y a eu 78 nominations. Les autres demandes ont été retirées ou les griefs ont été réglés avec l'aide des services d'arbitrage. La Direction a nommé des arbitres dans 140 cas de congédiements prétendument injustes (soit une hausse de 80 % par rapport aux 78 nominations faites au cours de l'année financière 1983). La Direction publie aussi le Condensé de sentence arbitrale fédérale et la Revue des Services d'arbitrage.

La Direction de l'établissement de programmes et du soutien technique est le bureau de recherche du Service fédéral de médiation et de conciliation. Grâce à des travaux de recherche axés sur les opérations, elle offre une aide technique aux conciliateurs et aux médiateurs, aux commissaires-conciliateurs, à des commissions d'enquête industrielle, à des arbitres ou à d'autres experts extérieurs associés au règlement de conflits de travail dans des secteurs d'activité assujettis au Code canadien du travail.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements et salaires	2.8	2.9	3.1	3.1	3.1
F & E*	0.6	0.9	0.9	0.9	0.9
TOTAL	3.4	3.8	4.0	4.0	4.0
A.-P.	65	69	69	69	69

* Immobilisations comprises dans les dépenses de F & E

OBSERVATIONS

Les interventions du Service fédéral de médiation et de conciliation lors de conflits de travail ont permis d'éviter un certain nombre de grèves possibles. Au cours de l'année 1983-1984, le Service a réglé, sans arrêt de travail, 90.4 % de tous les conflits dont il a été saisi.

Une vérification exhaustive de Travail Canada effectuée par le Vérificateur général en 1983 n'a permis de déceler aucune lacune sur le plan de la gestion au sein du Service fédéral de médiation et de conciliation; le Vérificateur général a déclaré que son évaluation de l'efficacité du SFMC le situait dans la bonne moyenne des services de ce genre.

ANALYSE

La négociation collective est une caractéristique déterminante des relations entre les syndicats et le patronat au sein de l'économie canadienne; en effet, les deux parties s'efforcent de tirer le plus d'avantages possible d'une activité économique donnée. L'arme ultime dont elles disposent pour ce faire est une grève ou un lock-out, deux moyens qui perturbent le bon fonctionnement de l'économie et qui peuvent être néfastes pour le bien-être du pays. Le SFMC a comme objectif de favoriser le règlement des conflits de relations professionnelles dans les secteurs de compétence fédérale et d'empêcher le recours à ces armes ultimes.

Tout en remplissant son mandat, le SFMC cherche à limiter le plus possible les interventions du gouvernement fédéral lors de conflits et à forcer les parties à trouver elles-mêmes des solutions. Toutefois, des médiateurs et des conciliateurs sont requis dans de nombreux cas et, à ce chapitre, le SFMC semble bien s'acquitter de sa tâche.

Actuellement, la fonction publique fédérale ne relève pas du SFMC, mais de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Certains prétendront que le gouvernement, à titre d'employeur, devrait être soumis aux mêmes règles que les autres employeurs, et que le SFMC devrait être responsable de la médiation lors des conflits dans le secteur public. Ce changement pourrait plaire aux syndicats, mais les économies qui en découleraient seraient probablement minimes, sinon nulles. Advenant le cas où ce

choix serait fait, il faudrait probablement que le SFMC devienne un organisme indépendant pour écarter le ministre du Travail des conflits dans le secteur public. À tout prendre, le Groupe d'étude estime que l'on ne devrait pas retenir cette solution pour le moment.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir ce programme sans y apporter de changement.

LA DIVISION DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE
(Travail Canada)

OBJECTIF

Préparer des données statistiques et analytiques sur les structures et les procédures reliées aux relations patronales-syndicales à l'intention des syndicats, de l'entreprise privée, des décideurs dans le domaine économique et social, et des évaluateurs de programmes.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère du Travail et Code canadien du travail

DESCRIPTION

La Division de la négociation collective tient des dossiers sur le déroulement des négociations concernant les principaux contrats de travail, c'est-à-dire les contrats qui visent 500 employés ou plus, y compris ceux de l'industrie de la construction. Sur demande, la Division fournit au public des données déjà publiées ou inédites sur les négociations collectives. La documentation distribuée comprend des exemplaires de conventions collectives, un aperçu des termes utilisés dans les clauses de certaines conventions et un état imprimé spécial du fichier de données informatisées sur les dispositions salariales et non salariales.

La Division tire ses données d'enquêtes statistiques et en obtient d'autres des syndicats, des employeurs et des ministères provinciaux du travail. Elle analyse le processus de négociation d'une convention collective de son début jusqu'à sa conclusion. Elle analyse aussi les tendances salariales et autres se dégageant des négociations concernant des groupes de 500 employés ou plus (environ 1,400 conventions collectives), ainsi que le nombre de grèves et de lock-out et leurs conséquences.

En vertu du Code canadien du travail, un exemplaire de chaque convention collective de compétence fédérale doit être acheminé au ministre. La Division a en bibliothèque les conventions collectives actuelles et passées des unités de négociation de compétence provinciale, ce qui représente un total de 8,000 conventions collectives. Les conventions sont conservées et mises à jour par le Service d'information

sur les relations industrielles pour les besoins des personnes travaillant dans ce domaine.

Les publications de la Division constituent la principale source d'information au Canada sur la négociation collective et les questions connexes au travail. En voici une liste :

a)	Calendrier d'expiration des conventions collectives	Annuel
b)	Revue de la négociation collective	Mensuel
c)	Grands règlements salariaux	Trimestriel
d)	Dispositions des grandes conventions collectives au Canada	Annuel
e)	Arrêts de travail	Mensuel
f)	Grèves et lock-out au Canada	Annuel
g)	Répertoire des organisations de travailleurs au Canada	Annuel

De plus, la Division rédige, chaque mois, les deux rapports internes suivants pour renseigner les ministres sur les derniers développements dans le domaine des négociations collectives :

- Grands règlements salariaux et
- Special Report on Key Developments.

BÉNÉFICIAIRES

La Banque du Canada, le ministère des Finances, le Conseil du Trésor, d'autres ministères du gouvernement fédéral, ainsi que d'autres ordres de gouvernement, les experts en relations industrielles, les syndicats, les chercheurs du secteur privé et le grand public.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements et salaires	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1
F & E*	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2
TOTAL	1.3	1.5	1.3	1.3	1.3
A.-P.	34	32	29	29	29

OBSERVATIONS

La Division de la négociation collective sait que certaines de ses publications devraient être améliorées et elle s'apprête à regrouper de la manière qui suit les publications de moindre envergure : Calendrier d'expiration des conventions collectives et Arrêts de travail, avec la publication mensuelle intitulée Revue de la négociation collective, et Grands règlements salariaux (mensuel) avec le Special Report on Key Developments.

Étant donné que la question du travail ne cesse de prendre de l'importance pour les décideurs du gouvernement, la Division a élargi les services fournis dans le cadre de son programme, de la manière suivante :

a) Depuis 1983, l'industrie de la construction est visée par son système de surveillance et un rapport analytique spécial (Key Developments) est publié chaque mois pour renseigner certains ministres fédéraux sur les derniers développements dans le domaine des négociations collectives.

b) Vu qu'il est devenu nécessaire de fournir des rapports plus précis sur les hausses salariales, la Division a décidé de prendre en compte l'effet des clauses d'indemnité de vie chère sur les structures salariales et de fournir des renseignements sur les hausses salariales avec et sans indemnité de vie chère.

La Division a décidé d'apporter des changements dans deux autres domaines en 1985. De concert avec le ministère des Finances et le Conseil du Trésor, Travail Canada étudie actuellement diverses méthodes statistiques devant permettre de fournir des données sur le coût unitaire du travail.

De plus, la publication principale de la Division, Revue de la négociation collective, a été remaniée et regroupée avec plusieurs publications de moindre importance. Il s'agira de la seule publication d'envergure nationale offerte au public et renfermant une analyse complète de tous les aspects des relations industrielles au Canada.

ANALYSE

Le Code canadien du travail oblige Travail Canada à tenir des dossiers sur les conventions collectives de compétence fédérale. Cette obligation lui permet donc de pouvoir facilement réunir une documentation complète sur les principales conventions collectives signées au Canada. Les provinces collaborent à cette entreprise en fournissant au Ministère des exemplaires des principales conventions collectives qui relèvent de leur compétence. La compilation et la publication des principales dispositions négociées dans ces conventions permettent aux gouvernements et à d'autres groupes de suivre de près l'évolution des salaires et d'autres éléments touchant de près les relations patronales-syndicales.

Les publications de la Division de la négociation collective sont très populaires. Les données trimestrielles que la Division publie sur les salaires négociés au cours des principales négociations collectives constituent un indicateur économique essentiel auquel tous les Canadiens s'intéressent. La clientèle visée est satisfaite des services qu'elle reçoit.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir le programme sans y apporter de changement.

LA DIVISION DES ENQUÊTES DU MINISTÈRE DU TRAVAIL (Travail Canada)

OBJECTIF

Fournir, aux syndicats et à l'industrie privée, des données statistiques et analytiques sur certains aspects du travail pour les aider à faire des évaluations et à prendre des décisions d'ordre économique et social.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur le ministère du Travail

DESCRIPTION

La Division des enquêtes effectue, en octobre, une enquête annuelle sur les taux de salaire, les heures normales de travail et quelques autres conditions de travail. Cette enquête est la seule source nationale de données sur les taux de salaire par profession, secteur d'activité et lieu de travail qui, aux niveaux régional et sectoriel, permettent de faire des études sur les entreprises, l'emplacement des usines et la main-d'oeuvre.

Le ministère du Travail a été créé en 1901 et, dès lors, sa loi constitutive lui donnait comme mandat de recueillir et de publier des données sur certains aspects du travail. L'Enquête sur les salaires et les conditions de travail (ESCT) est menée annuellement depuis 1921; son niveau de raffinement technique et son envergure se sont depuis accrus. Il s'agit d'une enquête à participation facultative qui se fait, par la poste, auprès des chefs d'entreprises de 20 employés ou plus et de tous les secteurs d'activité, sauf celui de la construction et plusieurs industries primaires.

L'enquête permet de recueillir des données statistiques et analytiques sur certains aspects du travail ayant trait à la moyenne des taux de salaire, de la rémunération et des heures de travail dans quelque 700 secteurs d'activité paraprofessionnelle touchant la plupart des grandes industries. Ces dernières sont réparties dans 90 collectivités selon la taille de l'entreprise, laquelle est mesurée d'après le nombre d'employés syndiqués et non syndiqués, par sexe.

L'enquête permet aussi de recueillir des données sur les conditions de travail liées aux heures de travail, aux congés fériés et annuels, et, à l'occasion, sur les régimes de pension, l'emploi des handicapés, le congé d'études et le congé de maternité.

Chaque année, la Division des enquêtes expédie environ 30,000 questionnaires aux chefs d'entreprises et reçoit en retour quelque 16,000 réponses. Cela représente un taux de participation de 53 %, ce qui est satisfaisant pour une enquête de ce genre.

La Division des enquêtes publie des statistiques sur les salaires et les heures normales de travail pour 22 agglomérations importantes et pour l'ensemble du Canada. Les statistiques inédites d'autres agglomérations sont disponibles sur demande.

Le Ministère a conclu des ententes avec les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan pour que celles-ci mènent l'enquête dans le cadre de leurs propres enquêtes provinciales générales. Les résultats de ces enquêtes sont intégrés aux statistiques nationales. Travail Canada paie une partie du coût de ces enquêtes qui sont effectuées à contrat. Le Ministère a invité d'autres provinces à participer à des enquêtes conjointes du même genre (1973), mais elles ont refusé.

BÉNÉFICIAIRES

Les syndicats, l'industrie privée, d'autres organismes fédéraux, les gouvernements provinciaux et les administrations municipales.

Chaque année, la Division des enquêtes reçoit directement environ 1,000 demandes de données de l'ESCT. De ce nombre, 47 % viennent d'entreprises utilisatrices, dont la moitié de petites entreprises. La grande majorité des demandes viennent du milieu des affaires plutôt que des syndicats qui ne représentent qu'environ 5 % de l'ensemble des utilisateurs de l'ESCT. Le Service d'information sur les relations industrielles de Travail Canada utilise aussi les résultats de l'enquête. Le 4 décembre 1984, Approvisionnements et Services Canada avait vendu 7,328 exemplaires du numéro de 1983 de la publication Taux de salaire, traitements et heures de travail et 1,109 exemplaires de la publication Enquêtes sur les salaires et les conditions de travail.

Voici d'autres utilisateurs :

Les gouvernements provinciaux, les économistes et les conseillers politiques se servent des données pour fournir des renseignements au public sur les taux de salaire appropriés par profession et agglomération et pour élaborer des politiques.

Les administrations municipales et régionales se servent surtout des données pour faire des comparaisons et conseiller des investisseurs éventuels.

Bon nombre de ministères fédéraux en plus de Travail Canada. Le Conseil du Trésor se sert beaucoup des données pour comparer les échelles de salaire en vigueur dans la Fonction publique et dans le secteur privé. Les bureaux régionaux d'Emploi et Immigration Canada s'en servent dans le règlement des demandes de prestations d'assurance-chômage.

Des avocats, pour régler des conflits entourant les indemnités d'accidents du travail et les prestations d'assurance-chômage.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements et salaires	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7
F & E	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
TOTAL	0.9	1.1	1.0	1.0	1.0
A.-P.	20	20	20	20	20

Note : Immobilisations comprises dans les dépenses de F & E.

OBSERVATIONS

En septembre 1984, la firme Abt Associates of Canada a évalué l'ESCT. D'après cette évaluation (faite par téléphone auprès de 402 répondants et utilisateurs de l'ESCT), de nombreuses entreprises canadiennes consultent rarement les données sur la rémunération des employés. Des 35,000 entreprises recensées par Travail Canada, on estime

qu'environ 15,000 utilisent les données. Les grandes entreprises engagées dans une négociation collective s'y intéressent davantage. Les experts syndicaux se servent des données pour faire des comparaisons entre les taux de salaire de diverses provinces. Peut-être parce que l'enquête recueille à la fois des renseignements sur les travailleurs non syndiqués moins bien rémunérés et sur les travailleurs syndiqués, les syndicats s'en servent rarement, sauf pour donner la réplique aux employeurs. Les patrons et les syndicats s'intéressent davantage aux données sur les traitements et les salaires qu'aux données sur les conditions de travail et les avantages sociaux. Les utilisateurs du service s'en disent satisfaits, mais déplorent le fait qu'il faut parfois un an avant que la Division ne publie tous les résultats. Certaines entreprises n'ont pas recours à l'ESCT parce qu'elles jugent les données trop générales, trop tardives ou de piètre qualité.

Le taux de réponse à l'ESCT, qui est d'environ 53 %, a diminué de quelque 5 points de pourcentage depuis 1978. D'après l'évaluation d'Abt Associates of Canada, il serait possible d'accroître le taux de réponse en améliorant le questionnaire et en le faisant parvenir à un employé de l'entreprise en particulier. Les répondants considèrent l'enquête de manière assez positive, même si en 1983, 15 % d'entre eux avaient affirmé avoir consacré beaucoup de temps au questionnaire qui, de plus, était difficile à remplir.

D'après l'évaluation, l'ESCT posséderait certaines caractéristiques uniques, mais ne serait pas vraiment nécessaire. Elle a été bien cotée par rapport à d'autres sources de données sur la rémunération des employés, sauf en ce qui concerne le degré d'actualité des données. Abt Associates of Canada estime que l'enquête répond aux besoins de suffisamment de clients pour en justifier le maintien.

ANALYSE

Il est certain que l'ESCT permet de recueillir des renseignements utiles, mais il est difficile de dire s'ils sont indispensables. Il existe d'autres sources de données sur la rémunération, bien que leur ventilation par profession et par région ne soit pas aussi précise que celle de l'ESCT. Certains utilisateurs, comme les gouvernements provinciaux et le Bureau des recherches sur les traitements, ont dit qu'ils envisageraient d'élargir la portée de leurs

propres enquêtes si Travail Canada mettait un terme à l'ESCT. Les répondants risqueraient donc d'être aussi surchargés, et le caractère comparatif des résultats de ces autres enquêtes ne serait aucunement garanti.

Statistique Canada est le principal organisme de collecte de données statistiques du gouvernement fédéral. Il est à se demander s'il ne serait pas préférable de lui confier l'ESCT ou d'avoir recours à un instrument de collecte de données déjà utilisé par Statistique Canada, comme l'Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail. Cette dernière possibilité fait actuellement l'objet d'entretiens entre Travail Canada et Statistique Canada. Si l'enquête était effectuée par Statistique Canada, il faudrait envisager de comparer l'ESCT aux autres instruments de collecte de données statistiques, peut-être du point de vue des ressources que lui affecterait Statistique Canada.

Travail Canada a mis sur pied un projet d'amélioration des activités de collecte et de publication des données de l'enquête. À court terme, cela consistera à améliorer le système de suivi et, partant, le taux de réponse, ainsi qu'à devancer, ce qui est peut-être d'autant plus important, les dates de publication des résultats préliminaires (couvrant la période se terminant à la fin de janvier) et finals (couvrant la période se terminant à la fin de juin).

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail qu'au terme de l'étude de faisabilité acutellement en cours, le gouvernement envisage de confier la responsabilité de l'ESCT à Statistique Canada en ayant recours, dans la mesure du possible, à un instrument de collecte de données déjà utilisé par Statistique Canada pour éviter de surcharger les répondants. Aux termes de cette option, Travail Canada pourrait passer un contrat avec Statistique Canada, et les deux ministères pourraient participer à la conception de l'enquête. Les économies réalisées seraient fonction de la mesure dans laquelle un instrument de collecte de données déjà utilisé par Statistique Canada correspondrait aux normes statistiques de l'ESCT.

DRAGAGE ET SERVICES DE LA FLOTTE
(Travaux publics Canada)

OBJECTIF

Confier au secteur privé les services de dragage afin d'assurer une utilisation maximale de la capacité de dragage du secteur privé lorsque cette solution se révèle efficace et moins coûteuse que le recours à la flotte de dragage de Travaux publics Canada.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de crédits

DESCRIPTION

Le gouvernement fédéral fournit des services de dragage dans toutes les régions du Canada. Les programmes de dragage relèvent des différentes directions et établissements de Transports Canada qui s'occupent de transport maritime, du ministère des Pêches et des Océans et de Parcs Canada. Travaux publics Canada donne les travaux à contrat au secteur privé ou les exécute lui-même grâce à sa propre flotte de dragage.

Travaux publics Canada ne fournit des services de dragage au moyen de sa flotte et de son personnel interne que lorsque cela est nécessaire, c'est-à-dire pour éviter des situations de monopole, pour réduire au minimum les coûts d'installation de chantier, pour assurer une intervention rapide et pour fournir des services aux clients de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible. De façon plus précise, le projet doit présenter l'une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

a) nécessiter un type spécial de drague;
b) viser une zone inaccessible aux dragues du secteur privé;
c) être permanent et nécessiter une machinerie particulière;
d) être d'une ampleur limitée;
e) présenter du danger ou viser une région éloignée;
f) être urgent;

g) dragage de matériaux particuliers ou conditions géophysiques particulières;
h) dragage de plusieurs matériaux différents.

BÉNÉFICIAIRES

Les compagnies de dragage, des ministères fédéraux (TC, MPO), des organismes du gouvernement fédéral (Ports Canada, Administration de la voie maritime du Saint-Laurent), les usagers des ports et canaux, les propriétaires de navires et les compagnies maritimes.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements	9.7	10.6	11.3	11.3	11.3
F & E (autres dépenses)	6.5	5.3	6.2	6.2	6.2
Immobilisations	1.4	-	5.5	10.1	12.5
Subventions et contributions	-	0.1	-	-	-
TOTAL	17.6	16.0	23.0	27.6	30.0
Recettes	7.0	7.3	17.5	17.5	17.5
A.-P.	277	277	277	277	277

Le dragage d'entretien effectué par le gouvernement canadien en 1983-1984 a entraîné des dépenses de 41.1 millions de dollars qui ont été engagées par Travaux publics Canada (17 millions), Transports Canada (19 millions) et le ministère des Pêches et des Océans (6 millions). Voici comment ces dépenses étaient réparties entre les régions (pourcentage) :

Atlantique	33	Ouest	18
Québec	14	Pacifique	35

Les recettes globales en 1983-1984 ont été de 7 millions de dollars. Les frais facturés aux utilisateurs comprennent tous les coûts de dragage (qui s'élevent à 1.8 million) des principaux ports et de la voie maritime du Saint-Laurent ainsi qu'une partie des coûts de dragage (6.8 millions) des ports des commissions, des ports publics et des canaux historiques. Le dragage dans les voies navigables commerciales et dans les ports pour petits bateaux ne génère pas de recettes.

OBSERVATIONS

Ports Canada a la charge de 15 ports et il en confie généralement le dragage, sauf pour les canaux principaux, à l'entreprise privée, et ce sans l'intermédiaire de TPC. La Direction générale des havres et ports de Transports Canada finance actuellement la plus grande partie du dragage public aux neuf ports des commissions de port des Grands Lacs et du Pacifique au moyen de dragues fournies par TPC. La Direction générale gère également le dragage aux 50 ports publics en ayant recours aux services techniques de TPC, à certaines dragues de TPC et à certaines dragues du secteur privé. Le dragage de 1,400 ports pour petits bateaux est effectué par le truchement de services de dragage privés grâce aux fonds du programme du MPO (6 millions de dollars) et par la flotte de dragage de TPC au coût de 10 millions de dollars. La Garde côtière canadienne utilise les services de dragage de TPC pour ses 15 canaux principaux et ses 30 entrées de port. L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent a recours à l'entreprise privée pour tous ses travaux de dragage et Parcs Canada fait appel à TPC pour ses rares travaux de dragage.

Vers la fin des années 1970, TPC s'occupait de 85 % des travaux de dragage du gouvernement fédéral et le matériel de TPC était utilisé pour 60 % des travaux. En 1982-1983, ces pourcentages étaient respectivement passés à 60 % et 70 %.

La demande de services de dragage augmente avec l'arrivée de navires qui ont un plus grand tirant d'eau. Des coûts annuels supplémentaires de 16 millions de dollars sont prévus pour les ports pour petits bateaux et ces coûts supplémentaires sont de l'ordre de six millions de dollars annuellement pour les voies navigables commerciales.

En tant qu'organisme pourvoyeur de services, TPC maintient qu'une capacité de dragage de base est nécessaire et que des fonds doivent être affectés à la modernisation de la flotte.

ANALYSE

Étant donné que TPC joue seulement le rôle de pourvoyeur de services de dragage et que plusieurs ministères et agences ont besoin de tels services, il faut définir exactement qui a la responsabilité de quoi. Un comité interministériel a été formé pour étudier ce problème

et d'autres connexes, et son rapport, "Politique du gouvernement du Canada en matière de dragage", sera publié prochainement.

Il y aura toujours une demande pour les services de dragage, en particulier si l'usager n'a pas à en assumer le coût. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les coûts du dragage augmenteront de façon importante si l'on donne suite à toutes les demandes. Une politique prévoyant l'imposition de frais aux utilisateurs pourrait permettre de réduire la demande. Sur le plan administratif, les frais à exiger de l'usager pour le dragage devraient être intégrés à tous les autres frais liés aux services de navigation afin d'éviter une perte du transport maritime commercial au profit des ports américains.

Le niveau de service (profondeur des canaux et maintien ou pas de cette profondeur en tout temps) détermine les besoins en dragage. Ces besoins et les coûts correspondants ont été chiffrés par TC, mais le MPO n'a pas encore instauré de système de classification des ports et des niveaux de service.

Le Vérificateur général a critiqué les activités de dragage de TPC sur le plan des critères d'utilisation, de la comptabilité analytique et du partage des coûts pour la flotte de dragage.

Conformément à la politique actuelle, le dragage en eaux canadiennes ne peut se faire qu'à l'aide de dragues enregistrées, construites ou modifiées au Canada. Actuellement, la construction de dragues ne représente qu'une infime partie de l'industrie de la construction navale au Canada. Par conséquent, cette barrière non tarifaire a peu d'importance pour l'industrie de la construction et de la réparation de navires au pays. La suppression de cette restriction pourrait stimuler la concurrence dans l'industrie du dragage. On ne prévoit pas que la barrière identique interdisant aux dragues canadiennes de travailler aux États-Unis sera levée dans un proche avenir.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'appliquer immédiatement les recommandations suivantes du Rapport sur la politique de dragage du gouvernement du Canada :

a.	Compétence :	1.	Les organismes agissant en vertu d'un mandat territorial ont entière compétence pour le dragage (Parcs Canada, par exemple)
		2.	Les organismes agissant en vertu d'un mandat fonctionnel ont entière compétence pour le dragage, par exemple la Direction des havres et ports de TC, pour les ports; la Garde côtière canadienne, pour les principaux canaux; le MPO, pour les ports pour petits bateaux
b.	Frais imposés aux usagers :	1.	Imposer des frais aux usagers des cours d'eau
		2.	Ces frais devraient être intégrés à tous les autres changements apportés aux services maritimes
c.	Niveau de service :	1.	Le MPO devrait compléter la classification des ports
		2.	Le niveau de service correspondant à chaque catégorie de port du MPO devrait être approuvé par le Conseil du Trésor

d.	Participation accélérée du secteur privé :	1. TPC devrait fixer des dates cibles à partir desquelles la moitié aux deux tiers des travaux de dragage gérés par TPC seraient confiés au secteur privé
		2. La flotte de dragage de TPC devrait se limiter au matériel nécessaire pour satisfaire aux besoins exceptionnels.

TPC ne devrait plus puiser dans son budget d'immobilisations pour sa flotte de dragues tant que les conséquences des recommandations n'auront pas été évaluées.

Les conséquences de la suppression de la barrière non tarifaire protégeant l'industrie canadienne du dragage doivent être étudiées. S'il y a la moindre indication que cette mesure stimulerait la concurrence dans l'industrie du dragage, TPC devrait immédiatement commencer à réduire sa flotte, en commençant par les navires travaillant dans le golfe du Saint-Laurent.

Grâce à la solution préconisée ci-dessus, le gouvernement pourrait économiser en ne réalisant pas le programme d'achats et de remise à neuf proposé pour la flotte actuelle (qui vaut 100 millions de dollars). Cette solution se traduirait de plus par des rentrées supplémentaires de 20 millions de dollars provenant des frais imposés aux usagers.

BASSINS DE RADOUB
(Travaux publics Canada)

OBJECTIF

Acquérir, construire, reconstruire, exploiter et entretenir certains bassins de radoub et verser des contributions en vertu de la Loi sur les subventions aux bassins de radoub. S'assurer que l'on dispose d'installations concurrentielles et accessibles pour la réparation des navires.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les subventions aux bassins de radoub et Loi de crédits

DESCRIPTION

Ce programme permet l'entretien et l'exploitation des bassins de radoub que le gouvernement fédéral possède à Lauzon (Québec), à Selkirk (Manitoba) et à Esquimalt (Colombie-Britannique). Chaque bassin dessert un usager principal : à Lauzon, il s'agit de la Davie Shipping, à Selkirk, de la Purvis, et à Esquimalt, de la Burrard-Yarrows. Les tarifs sont autorisés par décret.

BÉNÉFICIAIRES

Les chantiers navals, les compagnies de navigation et les entrepreneurs spécialisés dans la réparation de navires.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
F & E	4.8	4.5	5.6	4.2	4.2
Immobilisations	2.1	7.4	3.9	0.1	0.1
Subventions et contributions	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
TOTAL	7.1	12.1	9.7	4.5	4.5
Recettes	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0

OBSERVATIONS

À la suite de politiques adoptées à la fin des années 60 et au début des années 70, le gouvernement fédéral commence à s'occuper des bassins de radoub par le truchement de divers programmes. C'est à Travaux publics Canada que sont alors confiées ces infrastructures.

Vers la fin des années 70, les chantiers navals canadiens étaient sur leur déclin, et les bassins de radoub devinrent peu compétitifs. Depuis, Travaux publics Canada a tenté, surtout à Lauzon, de se retirer de ce secteur d'activité. Pour aider encore plus les bénéficiaires, il n'a pas haussé ses tarifs depuis 1971, mesure qu'a critiquée le Vérificateur général.

L'État a largement subventionné la construction de deux autres grands bassins de radoub. Celui de Burrards, sur la côte ouest, vient de se voir attribuer un contrat de la marine américaine et, donc, de se dénicher un créneau où il est concurrentiel. Quant à l'autre, le bassin de radoub de la Halifax Industries, il est actuellement sous séquestre, mais la province pourrait reprendre possession des titres.

La Loi sur les subventions aux bassins de radoub n'a été invoquée qu'à une seule occasion, soit pour la construction, à Montréal, d'un bassin que possède et exploite la société Versatile-Vickers grâce à une subvention permanente.

Il est peu probable que les bassins de radoub canadiens rattrapent un jour leurs concurrents internationaux. Étant donné que la clientèle n'est pas captive, la hausse des coûts de fonctionnement ne peut lui être refilée. Au Canada, le problème est grave; jamais les installations de TPC ne réussiront à s'autofinancer.

ANALYSE

Le Gouvernement fédéral pourrait privatiser les bassins de radoub de Selkirk et d'Esquimalt. La Burrard-Yarrows ou un autre client occasionnel achèterait probablement le bassin d'Esquimalt et la Purris, celui de Selkirk. Une première tentative de vente du bassin de Lauzon a échoué.

Il ne conviendrait pas d'accorder une aide supplémentaire aux bassins de radoub en vertu de la Loi sur les

subventions aux bassins de radoub. Les sommes versées sont négligeables et l'arrêt des paiements n'aurait guère de conséquences.

Comme les tarifs n'ont pas augmenté depuis 1971, il est certainement possible d'accroître les recettes provenant de l'exploitation des bassins. Cependant, ceux-ci ne réussiront pas à s'autofinancer tant qu'ils appartiendront au gouvernement fédéral.

Les bassins de radoub de TPC sont tous utilisés, mais ceux que l'entreprise privée possède dans chacune des régions ne fonctionnent pas à plein rendement.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'abroger la Loi sur les subventions aux bassins de radoub. Cette mesure permettrait au gouvernement de réduire un peu ses dépenses et ne nuirait pas au bassin de la Versatile-Vickers.

D'autre part, le Groupe d'étude est d'avis qu'il faudrait entreprendre des négociations concernant la vente des bassins de Selkirk et d'Esquimalt. Pour que ces négociations aboutissent rapidement, il importe d'exiger dès maintenant un tarif qui permettrait de rentabiliser ces installations. Il faudrait également informer l'acheteur éventuel que l'État fermera le bassin si les négociations échouent.

Enfin, pour ce qui est du bassin de Lauzon, le gouvernement devrait sans tarder entamer des négociations avec la Davie Shipping de sorte qu'il puisse s'en départir le plus tôt possible.

REVENU CANADA - DOUANES ET ACCISE
- Services divers -

OBJECTIF

L'objectif du Ministère est de faire respecter toutes les dispositions législatives dont la responsabilité administrative incombe à Douanes et Accise.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère du Revenu national, Loi sur les douanes, Tarif des douanes, Loi sur l'accise et Loi sur la taxe d'accise

DESCRIPTION

Revenu Canada, Douanes et Accise, est chargé d'appliquer diverses dispositions législatives et de percevoir des recettes dont la valeur nette s'est élevée à 17.5 milliards de dollars en 1984-1985. Ce Ministère tire environ 70 % de ses recettes des taxes d'accise.

Les responsabilités douanières du Ministère englobent le contrôle du mouvement international des personnes et des marchandises qui franchissent les frontières du Canada et la perception de droits de douane et d'autres revenus. Au chapitre de l'accise, le Ministère accorde des permis aux fabricants et aux grossistes, perçoit la taxe de vente et la taxe d'accise sur les marchandises intérieures et importées, autorise et réglemente l'exploitation des brasseries et des distilleries et perçoit des droits d'accise sur les spiritueux et le tabac.

En plus de son administration centrale à Ottawa, le Ministère comprend 12 bureaux régionaux des Douanes et offre des services douaniers au public dans plus de 650 endroits au Canada. Plus de 7,500 années-personnes exécutent ces fonctions douanières.

En ce qui a trait à l'accise, le Ministère compte 9 bureaux régionaux et 29 bureaux de district.

BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires de ce programme sont les fabricants, les grossistes, les importateurs et le public canadien, bien

qu'un grand nombre d'entre eux n'affirmeraient pas qu'un organisme de perception leur est profitable.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements et salaires	328.3	342.3	355.6	351.1	350.0
F & E	43.1	49.2	47.6	45.6	45.5
Immobilisations	7.0	7.7	14.4	11.6	11.5
TOTAL	378.4	399.2	417.6	408.3	407.0
Valeur nette des recettes touchées (versées au Trésor)	15,849.9	17,484.0	17,677.0	19,210.0	20,088.0
A.-P.	10,294	10,256	10,148	10,004	9,968

OBSERVATIONS

Voici quelques commentaires formulés par des représentants du milieu des affaires à propos de Douanes et Accise :

- les règles et les règlements du gouvernement deviennent de plus en plus complexes et les chefs de petites entreprises ont de plus en plus de difficulté à les comprendre et à en suivre l'évolution; le milieu des affaires profiterait donc d'une rationalisation poussée des activités du Ministère;

- le Ministère se considère comme un organisme de perception plutôt que comme un organisme au service des entreprises canadiennes; il semble souvent oublier que les importateurs sont eux aussi des gens d'affaires canadiens;

- il y a lieu d'uniformiser l'interprétation des règlements; par exemple, en ce qui a trait aux questions douanières, il est souvent avantageux de communiquer avec plusieurs bureaux d'entrée pour trouver un agent de douane qui connaît bien les produits qui sont importés;

- l'utilisation finale qui est précisée dans certaines définitions de la loi et du Tarif pose aussi des problèmes, en particulier pour les importateurs qui, souvent, ne savent pas très bien qui sera l'utilisateur final; de plus, les importateurs doivent souvent attendre longtemps avant de se faire rembourser les droits de douane versés;

- pour le chef d'une petite entreprise, le principal problème lié à la taxe de vente, c'est qu'il est tenu de la payer au plus tard à la fin du mois suivant le mois au cours duquel la vente a eu lieu; cela signifie que les gens d'affaires disposent, en moyenne, d'un délai de 45 jours à cet égard, tandis qu'ils ne peuvent en général toucher les sommes qui leur sont dues qu'après plus de 60 jours.

- l'autre problème grave lié à la taxe de vente, c'est la mauvaise créance qui échoit à un vendeur qui a payé la taxe sur une vente à crédit faite à un client qui refuse d'acquitter sa dette;

- d'autres problèmes ont trait aux fabricants marginaux et aux évaluations arbitraires qui n'ont aucun fondement législatif.

Voici certaines façons d'améliorer les services :

- améliorer les échanges entre l'administration centrale et les bureaux régionaux et les bureaux de district, de façon à interpréter et à appliquer plus uniformément les diverses dispositions de la loi et les divers numéros tarifaires;

- mettre en place une procédure d'appel sans lien de dépendance, comme celle qu'utilise Revenu Canada, Impôt;

- axer davantage la formation des agents sur les services offerts en les aidant à interpréter les lois sur les douanes et l'accise et à traiter avec les gens;

- dans les bureaux régionaux, faciliter l'accès à des spécialistes du secteur.

ANALYSE

Les cadres supérieurs du Ministère semblent conscients des problèmes soulevés par les gens d'affaires et ils cherchent des solutions. Par exemple, pour uniformiser l'application de la loi, on s'efforce d'informatiser les diverses interprétations des mesures législatives en matière d'accise, de relier les bureaux régionaux à l'ordinateur et de mettre ces données informatisées à la disposition du grand public. Le Ministère espère ainsi pouvoir acheminer l'information plus rapidement, en faisant preuve d'une plus grande uniformité et en commettant moins d'erreurs. Un service similaire est envisagé pour le secteur Douanes.

En ce qui concerne les appels sans lien de dépendance, la motion de voies et moyens du budget de 1983 renfermait une proposition qui prévoyait la mise en place d'une telle méthode, mais les dispositions législatives pertinentes n'ont jamais été adoptées. La méthode est appliquée de façon officieuse, mais le Ministère espère qu'elle fera encore l'objet d'une proposition dans le budget. (Il s'agit d'une question d'ordre politique qui, à ce titre, relève du ministère des Finances.) Par ailleurs, le Ministère met actuellement à l'essai un programme de cartes de crédit en vue d'aider les petites entreprises à payer les taxes exigibles.

Cela étant dit, il semble qu'une part importante du problème soit attribuable aux textes de loi désuets qui entraînent la formulation de règles arbitraires pour pouvoir appliquer les lois. Par exemple, la loi interdit à quiconque d'importer des marchandises entre le crépuscule et l'aube et autorise le Ministère à confisquer cheval et charrette, mais ne fait aucune mention des camions. Une nouvelle loi sur les douanes, qui devrait éliminer une partie des formalités administratives, est en préparation (elle a déjà été déposée au Parlement à plusieurs reprises, mais n'a jamais été adoptée). Il importe aussi de moderniser les dispositions législatives qui ont trait à l'accise. En outre, de nombreuses modifications mineures qui ont été formulées pour améliorer certains aspects de l'administration du Ministère sont mortes au feuilleton. Il en est ainsi, par exemple, du projet de 1983 de mettre en place une procédure d'appel et de celui de 1984 de régler le problème des mauvaises créances.

Revenu Canada, Douanes et Accise, est un ministère essentiel pour le gouvernement, tant à cause des revenus

qu'il perçoit que du contrôle qu'il exerce sur les mouvements transfrontaliers de marchandises. Il semble qu'il y ait grandement lieu d'améliorer les services offerts aux entreprises canadiennes en réduisant les contraintes imposées aux chefs d'entreprise et en rationalisant le fonctionnement du Ministère lui-même. Compte tenu de la taille et de l'hétérogénéité de l'organisme ainsi que du temps et des ressources mis à la disposition du Groupe d'étude, il n'a pas été possible de formuler des propositions précises. Les membres du Groupe d'étude n'ont parlé qu'à quelques personnes du milieu des affaires. Il y aurait lieu de procéder à un examen exhaustif des lois régissant les activités et les services du Ministère et d'amener le gouvernement à s'engager à modifier ces lois comme il se doit. En 1983, un examen de ce genre, à l'égard de Revenu Canada, Impôt, a été fait par un Groupe de travail progressiste-conservateur.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de déposer sans délai la nouvelle Loi sur les douanes. En outre, le gouvernement pourrait entreprendre un examen des activités de Revenu Canada, Douanes et Accise, pour améliorer les services que le Ministère offre aux Canadiens et pour réduire le fardeau administratif imposé aux entreprises canadiennes.

REVENU CANADA, IMPÔT
- Services divers -

OBJECTIF

Administrer et appliquer la Loi de l'impôt sur le revenu, diverses lois fédérales et provinciales connexes, y compris certaines dispositions du Régime de pensions du Canada et de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, et divers régimes provinciaux de crédits d'impôt.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère du Revenu national, Loi de l'impôt sur le revenu et autres lois

DESCRIPTION

Le ministère applique les dispositions relatives à l'impôt sur le revenu pour le gouvernement fédéral et prélève l'impôt sur le revenu des particuliers pour le compte des provinces, sauf le Québec, et l'impôt sur le revenu des sociétés au nom de toutes les provinces, sauf l'Alberta, l'Ontario et le Québec. Il perçoit aussi les cotisations des salariés et des employeurs au Régime de pensions du Canada et au Régime d'assurance-chômage.

Revenu Canada, Impôt, fournit des conseils sur la possibilité de mettre en oeuvre les mesures fiscales projetées. En outre, ses données statistiques servent de base à la formulation de la politique fiscale du ministère des Finances, dont le champ de compétence englobe cette politique et les modifications apportées à la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le ministère est aussi responsable de l'application de la Loi de l'impôt sur les revenus pétroliers et des lois régissant l'application des traités conclus avec un grand nombre de pays pour éliminer la double imposition et pour permettre aux signataires d'échanger de l'information et de prélever les impôts exigibles sur les revenus de source étrangère.

Le mandat du ministère prévoit des liens importants avec le public, tant les entreprises que les particuliers, et exige qu'il offre une gamme variée de services dans le but d'aider le public à traiter avec lui.

BÉNÉFICIAIRES

Tous les contribuables assujettis à la Loi de l'impôt sur le revenu, à la Loi sur le Régime de pensions du Canada, à la Loi sur l'assurance-chômage et à la Loi de l'impôt sur les revenus pétroliers.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements et salaires	544.2	602.9	647.4	649.9	657.8
F & E	104.8	125.1	133.1	132.8	136.1
Immobilisations	16.4	18.3	14.1	13.4	12.2
Moins : recettes à valoir sur le crédit	61.7	75.8	81.7	87.6	93.0
TOTAL	603.7	670.5	712.9	708.5	713.1
A.-P.	18,184	19,338	19,863	20,007	20,269

OBSERVATIONS

Le Groupe d'étude du Parti conservateur sur le revenu national déclarait en 1984 que de plus en plus de données semblaient démontrer que le régime de perception d'impôts du Canada était en état de crise, lui qui, jadis, était l'un des plus équitables et des plus efficaces au monde. D'après des enquêtes internes de Revenu Canada, le public se serait mis à douter de l'impartialité du ministère.

Les avis d'opposition produits par des contribuables ont augmenté de 36 % en 1983. Plus de 70 % de ces avis sont réglés, en tout ou en partie, au profit du contribuable.

En septembre 1983, la Chambre de commerce du Canada signalait que les Canadiens constataient que Revenu Canada se montrait de plus en plus intraitable dans son travail d'imposition et de perception.

En novembre de la même année, tous les cabinets de comptables agréés de la ville de Cambridge ont signé une lettre dans laquelle ils accusaient les vérificateurs de l'endroit d'appliquer un système de quotas. Le ministre du Revenu de l'époque avait admis qu'un tel système existait

dans certains services de son Ministère, mais que ce n'était pas une politique officielle.

Une des raisons principales pour lesquelles de plus en plus de citoyens et d'entreprises voient Revenu Canada comme un organisme de perception intraitable serait le manque de communication. Geoffrey Hale, vice-président de la Canadian Organization of Small Business, déclarait à Ottawa, le 29 mars 1984, que de nombreux observateurs du secteur privé avaient l'impression que les communications avec Revenu Canada étaient à sens unique. Le Ministère semble n'avoir guère montré d'empressement à consulter régulièrement le secteur privé pour étudier et régler les problèmes découlant de l'administration du régime fiscal.

Après ses audiences, le Groupe d'étude du Parti conservateur sur le revenu national a formulé 76 recommandations visant à modifier l'administration du régime fiscal du Canada et à le rendre plus accessible aux contribuables canadiens et plus équitable pour ces derniers. Depuis le changement de gouvernement, le nouveau ministre a annoncé un certain nombre de modifications aux politiques et aux méthodes en vigueur; ces modifications prennent en compte les recommandations du Groupe d'étude.

ANALYSE

Sous la direction du ministre actuel, Revenu Canada, Impôt, s'efforce de régler les problèmes soulevés par les contribuables canadiens au cours des audiences du Groupe d'étude du Parti conservateur sur le revenu national.

Le 10 janvier 1985, le gouvernement déposait à la Chambre des communes une motion de voies et moyens visant à reconnaître les droits des contribuables et à modifier en profondeur la méthode de perception des impôts faisant l'objet d'une contestation. Voici les trois principaux éléments des dispositions législatives proposées : tout d'abord, garantir aux contribuables le droit d'être entendus avant de devoir payer tout impôt faisant l'objet d'une contestation; deuxièmement, accorder le remboursement des impôts déjà payés; troisièmement, prévoir des mécanismes pour empêcher tout recours abusif à ces dispositions. Ces mesures font suite aux préoccupations formulées par les contribuables et garantissent que, dans l'application de la politique de perception des impôts, les contribuables canadiens bénéficieront de "la présomption d'innocence".

Le ministère ne publie plus les noms des contribuables poursuivis pour des motifs fiscaux. Les noms des contribuables déclarés coupables sont divulgués à l'issue de leur procès seulement et ne sont pas publiés de nouveau dans les résumés trimestriels des condamnations.

Le ministère fournit maintenant aux sociétés des états de compte complets, y compris les détails des opérations pertinentes, chaque fois qu'un changement est apporté aux comptes. Auparavant, les sociétés n'étaient informées que des sommes à verser ou à recevoir.

Le 28 février 1985, une déclaration des droits des contribuables, qui n'était prévue dans aucun texte de loi, a été rendue publique. Puisque les contribuables et les employés du ministère ont pu en prendre connaissance et que le public pouvait la consulter dans les bureaux de district, cette déclaration devrait sensibiliser les contribuables et les employés aux nouvelles normes décrétées par le ministre en ce qui a trait à l'administration du régime fiscal.

Des mesures sont en train d'être prises pour élargir la représentativité et le mandat du Comité consultatif du ministre sur l'impôt. Ses membres traiteront des questions liées à la politique fiscale et à son application. Le ministre participera aux délibérations du Comité.

Lorsqu'ils allaient à l'encontre de la politique du ministère, les quotas ont été abolis. De nouveaux critères et de nouvelles méthodes d'évaluation du rendement des employés ont été adoptés et quelque 6,000 employés ont reçu une formation pertinente.

Voilà quelques exemples des nombreuses améliorations qui ont été apportées en application des recommandations du Groupe d'étude du Parti conservateur. D'autres mesures importantes ont déjà été prises pour donner suite aux recommandations touchant l'augmentation du nombre des bureaux de l'impôt, un meilleur service téléphonique sans frais, des motifs plus précis d'établir de nouvelles cotisations, de meilleurs services aux handicapés, le règlement partiel du problème de l'acompte provisionnel d'impôt, des efforts de perception mieux adaptés et de meilleures possibilités pour les contribuables d'agir avant qu'une cotisation ne soit établie. D'après une enquête récente de la Chambre de commerce du Canada, ces mesures et d'autres ont déjà eu des retombées positives. Le ministère

continue de s'efforcer d'appliquer les recommandations du Groupe d'étude.

Au nombre des autres améliorations apportées par le ministère, on note l'application d'une technique informatique perfectionnée au stockage et à l'extraction des données des déclarations d'impôt des contribuables. Au cours de la présente année financière, les employés des bureaux de district seront en mesure d'utiliser leurs propres terminaux pour effectuer immédiatement les nombreux rajustements auxquels ont droit les contribuables.

Les chefs de petites entreprises qui ont rencontré les membres du Groupe d'étude se sont dits heureux des nombreux changements que le ministre et le ministère ont apporté aux politiques internes.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement poursuive les initiatives prises dans le cadre du programme actuel de Revenu Canada, en particulier celles qui visent à dispenser une meilleure formation aux employés du ministère pour qu'ils puissent traiter de façon éclairée et courtoise avec les contribuables canadiens.

STATISTIQUE CANADA
- Services divers -

OBJECTIF

Statistique Canada s'est fixé les objectifs suivants :

a. Produire, à l'intention du public, des entreprises et des décideurs, de même qu'à titre d'information et dans l'intérêt général des Canadiens, des renseignements et des analyses statistiques sur la situation sociale et la conjoncture économique du pays, afin de mieux faire comprendre les différents aspects du Canada et de fournir une base utile à l'élaboration, à l'examen et à l'évaluation de politiques et de programmes dans le domaine socio-économique.

b. Promouvoir un programme statistique national par la coordination des activités statistiques des ministères et organismes fédéraux avec celles des provinces et des territoires.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la statistique

DESCRIPTION

Statistique Canada produit un large éventail de données socio-économiques. Dans le domaine économique, le Bureau publie des renseignements statistiques sur le secteur manufacturier, l'agriculture, les importations et exportations, la vente au détail, le secteur des services, les prix, les mesures de productivité, les transports et les marchés du travail. Les renseignements tirés d'un bon nombre de ces séries d'information sont groupés et traités de sorte qu'ils constituent des mesures globales, comme celles qui sont incluses dans le système de comptabilité nationale. Pour brosser un tableau de la situation sociale, le Bureau produit des statistiques dans les domaines de la démographie, de la santé, de l'éducation, de la justice et de la culture, ainsi que sur le revenu et les dépenses des ménages.

Pour remplir son mandat, Statistique Canada utilise des bases de données qui découlent d'autres activités

gouvernementales, par exemple les dossiers fiscaux, et mène ses propres enquêtes et recensements.

Statistique Canada diffuse ses données au moyen de communiqués, de publications et de systèmes électroniques et en répondant directement aux demandes de renseignements. CANSIM est le système qui permet à Statistique Canada de fournir par communication électronique les données requises par les utilisateurs. En outre, le Bureau peut offrir des produits et services spéciaux selon une formule de recouvrement des coûts. À titre d'exemple, il peut donner des conseils sur la conception et l'application de projets de collecte de données dans les ministères et organismes fédéraux.

Statistique Canada effectue des travaux de recherche et des études pour mettre au point des techniques, méthodes et concepts pour la collecte, le traitement et la diffusion des données. Dans l'intérêt du public, le Bureau fait également certaines études analytiques sur l'impact de la production de données statistiques.

Statistique Canada compte neuf bureaux régionaux et, sous réserve des exigences de rentabilité, les activités de collecte, de production et d'information sont assurées par les régions; les produits de ces activités sont intégrés au bureau central. Les ressources des bureaux régionaux sont ventilées ci-après.

Statistique Canada - Organisation régionale

Endroit	Répartition des années-personnes 1984-1985
St-John's (T.-N.)	26
Halifax (N.-É.)	48
Montréal (Québec)	56
Sturgeon Falls (Ont.)	27
Toronto (Ont.)	60
Winnipeg (Man.)	46
Regina (Sask.)	3
Edmonton (Alb.)	47
Vancouver (C.-B.)	46
Total	359

BÉNÉFICIAIRES

Les trois paliers de gouvernement, le milieu des affaires, les syndicats, les chercheurs et les organismes internationaux sont tous des utilisateurs des données produites par Statistique Canada. Un certain nombre de lois et règlements fédéraux exigent du Bureau qu'il produise des données à des fins particulières; ce sont notamment la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, et la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers. Quelque 30 % des ressources globales du Bureau sont affectées à ces programmes. En plus des données produites en vertu de diverses lois, le gouvernement utilise les renseignements de Statistique Canada surtout pour l'élaboration et l'évaluation de politiques et programmes socio-économiques.

Environ 45 % des demandes de renseignements adressées à Statistique Canada proviennent du milieu des affaires.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	**84-85**	**85-86**	**86-87**	**87-88**
Traitements et salaires	152.2	158.4	174.3	190.8	169.4
F & E (autres dépenses)	43.7	53.5	58.9	117.2	50.1
Subventions	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1
Immobilisations	5.0	1.3	0.9	0.9	0.9
TOTAL	201.3	213.4	234.2	309.0	220.5
Recettes	11.7	8.2	10.6	10.6	10.6
Coût net	189.6	205.2	223.6	298.4	209.9
A.-P.	4,628	4,600	4,772	5,656	4,593

NOTE : Les chiffres de 1985-1986 diffèrent de ceux qui figurent dans la Partie III du Budget des dépenses parce qu'ils tiennent compte de la décision de poursuivre le programme de recensement de 1986. Les chiffres de 1985-1986 à 1987-1988 sont les niveaux de référence qui font actuellement l'objet de négociations avec le Conseil du Trésor. Ils représentent les ressources qui auraient été nécessaires pour la tenue du recensement tel qu'il avait été prévu antérieurement. Ils ne tiennent pas compte de

l'exigence de comprimer les dépenses d'un montant de 70 millions de dollars et la taille de l'effectif de 250 années-personnes, d'ici la fin de la période se terminant en 1989-1990.

OBSERVATIONS

En 1983, le Bureau du Vérificateur général a effectué une vérification complète des activités de Statistique Canada. Cette vérification a porté sur cinq points principaux :

la fiabilité;
la satisfaction des besoins des utilisateurs;
la collaboration des répondants;
le caractère confidentiel;
le contrôle de gestion.

En ce qui a trait aux quatre premiers points, qui touchent en général aux produits de Statistique Canada, l'examen du Vérificateur a montré que, dans l'ensemble, les utilisateurs sont satisfaits de la qualité fournie, que les données produites sont certainement pertinentes, que des mesures sont prises de façon continue pour réduire le fardeau des répondants et que le Bureau prend des mesures efficaces pour assurer le caractère confidentiel des données recueillies. Le rapport du Vérificateur signale toutefois certains sujets de préoccupation, de même que des améliorations qui pourraient être apportées à la qualité et à la commercialisation des produits. À titre d'exemple, on pourrait sensibiliser davantage les utilisateurs aux limites de diverses statistiques; le programme d'assurance de la qualité pourrait être amélioré; il faudrait supprimer les incohérences entre les grandes enquêtes sur lesquelles les comptes nationaux sont fondés; de meilleurs mécanismes devraient être mis en oeuvre pour définir les besoins des utilisateurs et maintenir un équilibre entre les demandes concurrentielles de renseignements.

En ce qui a trait à la gestion, le Vérificateur général a défini des possibilités importantes de raffermissement du contrôle de gestion et de réduction des coûts.

Dans un document rédigé à l'intention du Vérificateur général, le statisticien en chef a fait état des modifications apportées à la suite de la publication des conclusions du rapport et a invité le Vérificateur à faire

un examen de ces changements. Dans l'ensemble, Statistique Canada a réagi favorablement aux recommandations du Vérificateur, quoique certaines puissent poser des difficultés sur le plan de l'application. Parmi celles-ci, mentionnons la recommandation selon laquelle Statistique Canada devrait continuer d'examiner la possibilité de créer un conseil national de la statistique qui participerait au processus d'établissement d'un ordre de priorité. On a plutôt décidé de constituer un réseau de comités consultatifs dont les membres sont des spécialistes du domaine. Les comités qui ont été créés jusqu'à maintenant ont trait à la comptabilité nationale, à la statistique du marché du travail, aux sciences et à la technologie, à la culture, aux prix, à la démographie et à la justice.

Statistique Canada n'est pas le seul organisme fédéral qui recueille et compile des données statistiques. En effet, un bon nombre d'autres ministères et organismes traitent des données dans le cadre de leurs activités quotidiennes d'administration des programmes gouvernementaux et assurent la diffusion des renseignements ainsi recueillis. Ce genre d'information est fréquemment utilisé comme base d'un produit de Statistique Canada, par exemple les formules de dédouanement servent à la production de statistiques sur le commerce et, par voie de conséquence, à l'établissement de la balance des paiements. Dans bon nombre de cas, cependant, les ministères mettent en oeuvre des programmes spéciaux de collecte de données qui, compte tenu de leur nature, pourraient être exécutés par Statistique Canada. C'est le cas notamment de l'enquête sur la rémunération et les conditions de travail menée par Travail Canada. En vertu de la politique des services communs, Statistique Canada est réputé être un organisme de services communs et peut être consulté à ce titre relativement à des projets de nouvelles séries de données, mais non relativement à des programmes de collecte déjà en vigueur.

Statistique Canada a conclu des ententes avec un certain nombre de ministères en vue de prévenir le travail en double et d'améliorer l'efficacité de la collecte des données. Par exemple, le Centre canadien de la statistique juridique, qui est le service central de production de statistiques et de renseignements sur l'appareil juridique au Canada, est dirigé par un comité composé des sous-ministres chargés de l'administration de la justice aux niveaux fédéral et provincial, et du statisticien en chef. Des arrangements de ce genre ont aussi été pris pour la coordination des programmes de statistiques sur le transport aérien.

À l'échelon provincial, la collecte de renseignements jugés nécessaires incombe habituellement aux ministères et organismes provinciaux. Le Québec et l'Ontario sont les deux seules provinces qui ont un bureau de la statistique offrant des services complets. En vertu des dispositions de la Loi sur la statistique, le Bureau peut échanger des renseignements avec les bureaux provinciaux qui sont régis par une loi qui assure le caractère confidentiel de l'information. La plupart des provinces ont de telles lois, et des dispositions ont été prises en vue de réduire les activités de collecte en double dans certains domaines. Toutefois, il arrive fréquemment qu'il y ait double emploi des ressources pour la collecte de renseignements dans les domaines relevant de la compétence des provinces (par ex., l'éducation et la santé) ou ceux qui font l'objet d'ententes d'échange de données.

En autorisant Statistique Canada à poursuivre son programme de recensement de 1986, le gouvernement a exigé du Bureau qu'il réduise le coût du recensement et qu'il comprime les dépenses internes d'un montant de 70 millions de dollars (sur une période de cinq ans). On examine un certain nombre de mesures permettant d'atteindre cet objectif, mais aucune décision n'a encore été prise. Les mesures envisagées sont les suivantes:

a. Programme du recensement

supprimer certaines questions du recensement; réduire la campagne publicitaire préliminaire; réduire la diffusion gratuite des publications du recensement en renforçant l'application du principe du recouvrement des frais par l'utilisateur, c.-à.-d. les renseignements de base seront diffusés gratuitement, mais il faudra payer pour obtenir des totalisations spéciales ou elles ne seront pas produites; compte tenu de l'intérêt manifesté par les provinces, obtenir leur collaboration afin d'avoir des locaux et des ressources humaines supplémentaires;
continuer d'utiliser des questionnaires distincts en français et en anglais plutôt qu'un questionnaire bilingue.

b. Autres activités

hausser le prix des publications et faire des tests de marché relativement à la production de certaines informations;
essayer d'obtenir plus que le coût supplémentaire de production des totalisations spéciales;
améliorer l'efficience des activités en harmonisant davantage les opérations et en ayant recours à des réserves d'employés de bureau plutôt que de doter des postes dans chaque division lorsque les besoins en personnel sont très élevés;
régionaliser davantage d'activités, lorsque c'est rentable, afin d'améliorer le taux de réponse et de réduire le nombre de plaintes et de demandes de suivi;
utiliser davantage les données fiscales, en particulier celles qui concernent les petites entreprises, afin de réduire le fardeau des répondants;
facturer les ministères fédéraux pour la production de séries spéciales de données.

ANALYSE

L'information statistique comme celle que Statistique Canada produit est essentielle à l'administration d'un pays industrialisé et à la gestion de ses programmes socio-économiques. La nature de plus en plus complexe de la société et les besoins en information ont engendré une demande presque illimitée de renseignements plus diversifiés et de meilleure qualité. Il incombe donc à Statistique Canada et, en définitive, au gouvernement et au Parlement par le biais des ressources affectées, de trouver un équilibre entre ces demandes et le fardeau de réponse imposé aux entreprises et aux particuliers, en fonction de ressources limitées.

Comme il a été mentionné, le gouvernement a demandé à Statistique Canada de retrancher 70 millions de dollars du budget affecté à ses divers programmes pour payer le recensement de 1986. Les mesures envisagées à cette fin, dont certaines sont énumérées ci-dessus, paraissent raisonnables, quoiqu'il puisse en résulter des coûts sur le plan de l'information (par ex., le traitement de moins de données sur les caractéristiques des petites entreprises par suite de l'utilisation des dossiers fiscaux). Après avoir examiné les possibilités, Statistique Canada présentera ses propositions au ministre. Le processus d'examen semble assez avancé.

La question de la coordination des activités fédérales et provinciales a été abordée dans les paragraphes précédents. Il serait vraisemblablement utile d'examiner plus en profondeur les opérations de collecte de renseignements et les enquêtes statistiques menées à l'intérieur de l'administration fédérale. Ce genre d'examen pourrait permettre de déterminer les cas où la cueillette de données pourrait être plus efficace si elle était effectuée par les services de Statistique Canada, possiblement en faisant usage des instruments d'enquête existants, ou encore les cas où les ententes conclues entre celui-ci et d'autres ministères (ou provinces), comme celles qui se rapportent à la statistique juridique, permettraient de réduire le double emploi de ressources et le fardeau des répondants.

Aux yeux des petites entreprises, Statistique Canada sollicite des ressources humaines déjà rares et fait perdre du temps pour des activités non productives. Le milieu des affaires répondra favorablement à des demandes de renseignements s'il peut voir l'avantage qu'il y a à remplir des formulaires d'enquête, en particulier si le répondant-exploitant d'une entreprise juge qu'il pourra en tirer un profit pour lui-même. Par conséquent, le Bureau doit chercher à mieux informer les répondants des raisons pour lesquelles une cueillette d'information est faite et des avantages qu'ils peuvent en tirer.

Les recommandations concernant la création d'un conseil national de la statistique, qui ont été présentées dans le rapport Moser en 1980 et approuvées par le Vérificateur général en 1983, devraient être mises en application. La solution de rechange présentée par Statistique Canada - la formation d'un réseau de comités de spécialistes - paraît trop axée sur la satisfaction des exigences des statisticiens professionnels et des utilisateurs spécialisés des données du Bureau. Il faut prévoir la participation d'un ensemble plus diversifié de personnes au processus d'élaboration de l'ordre de priorité de Statistique Canada, et notamment consulter ceux sur qui repose le fardeau de la réponse, par exemple les petites entreprises. De cette façon, le milieu des affaires pourrait être mieux renseigné sur les raisons de la collecte de diverses données, et cela pourrait aider Statistique Canada à garder à l'esprit le coût que ses activités représentent pour les répondants.

OPTIONS

Le Groupe d'étude est d'avis que l'on doit poursuivre la mise en oeuvre des mécanismes enclenchés par le Cabinet pour contraindre Statistique Canada à réaliser des économies internes de 70 millions de dollars. En outre, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage la mise sur pied d'un conseil national de la statistique représentant divers intérêts et utilisateurs, notamment des représentants des répondants, afin de participer à l'établissement de l'ordre de priorité de Statistique Canada. Il faudrait également constituer un groupe d'étude chargé d'examiner les activités statistiques menées dans l'administration fédérale et de formuler des recommandations concernant la rationalisation et l'harmonisation de ces activités.

OFFICE DES NORMES GÉNÉRALES DU CANADA
(Approvisionnements et Services Canada)

OBJECTIF

Assurer la rédaction et l'application de normes et, au besoin, dresser une liste des caractéristiques et des brevets applicables à des produits et à des services, afin d'appuyer les programmes fédéraux d'achat, de santé et de sécurité, de protection du consommateur, de commerce international, d'économie d'énergie et de réforme de la réglementation.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services, Loi sur le Conseil national de recherches et divers décrets du conseil transférant certaines responsabilités entre des ministres.

DESCRIPTION

L'Office des normes générales du Canada (ONGC), qui relève actuellement du ministère des Approvisionnements et Services, a remplacé le Comité canadien des normes pour les achats de l'État, créé en 1934 au sein du Conseil national de recherches du Canada. À l'origine, son mandat était de rédiger des normes pour les achats de certains produits par l'État, par exemple, la peinture, le savon, le pétrole et les textiles. Au début, les normes étaient rédigées uniquement par les membres du comité, mais cette activité a graduellement pris de l'ampleur et les parties intéressées (consommateurs, producteurs, experts techniques) y ont participé. Par ailleurs, l'activité de rédaction de normes a débordé le secteur des achats directs lorsque l'ONGC s'est mis à rédiger des normes applicables à d'autres champs d'activité du gouvernement et à certains besoins de l'industrie et des consommateurs, par exemple, la taille des vêtements. En 1970, le Parlement créait le Conseil canadien des normes et lui confiait la responsabilité de coordonner la rédaction, sur une base volontaire, de normes canadiennes; c'est alors que le Système de normes nationales a vu le jour. L'ONGC est l'un des cinq organismes rédacteurs de normes nationales qui sont accrédités par le Conseil canadien des normes. Avant de devenir une norme nationale, une norme doit répondre à un certain nombre de critères (par exemple, elle doit être bilingue).

Les demandes de rédaction de nouvelles normes ou de modification des normes en vigueur proviennent de ministères du gouvernement, de l'industrie et de groupes de consommateurs, du Conseil canadien des normes, de particuliers et d'autres organismes. Les demandes peuvent être regroupées dans sept catégories principales :

la santé et la sécurité, par exemple, les garnitures d'isolation pour les chauffe-eau;

le commerce international, par exemple, les documents à caractère commercial, des pièges non cruels;

les achats, par exemple, la peinture, l'ameublement, le pétrole;

l'économie d'énergie, par exemple, les produits d'isolation thermique;

la terminologie, par exemple, un glossaire sur la gestion du matériel;

les besoins des consommateurs, par exemple, les textiles, les ceintures de sauvetage, la taille des vêtements;

les besoins généraux, par exemple, les cours de conduite automobile.

C'est surtout le secteur privé qui demande à l'ONGC de rédiger des normes même si, dans de nombreux cas, ces demandes découlent indirectement de politiques adoptées par le gouvernement (par exemple, la forte demande à l'égard de normes métriques en 1976-1977).

Les normes de l'ONGC sont des normes consensuelles, c'est-à-dire qu'elles sont formulées par un comité où sont représentées toutes les parties intéressées, notamment les producteurs, les consommateurs, d'autres utilisateurs, des tierces parties et le gouvernement. Chaque groupe fait connaître son opinion et, lorsque c'est possible, toutes les opinions sont prises en considération et la norme est établie en conséquence. Plus de 300 comités effectuent ce travail.

Toutes les normes de l'ONGC sont publiées dans les deux langues officielles et environ 75 % d'entre elles sont métriques.

L'ONGC rédige aussi des répertoires de caractéristiques et de brevets où sont inscrits les noms des fournisseurs qui ont démontré être en mesure de fabriquer des produits ou de fournir des services conformément à une norme reconnue.

L'ONGC fonctionne pratiquement au seuil de rentabilité.

BÉNÉFICIAIRES

D'autres programmes du gouvernement, des producteurs, des fournisseurs et des consommateurs.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements	1.5	1.7	0.7	0.7	0.7
F & E (autres dépenses)	0.7	0.8	0.3	0.3	0.3
Immobilisations	-	-	-	-	-
TOTAL	2.2	2.5	1.0	1.0	1.0
Recettes	2.7	2.7	1.2	1.2	1.2
Coût net	(0.5)	(0.2)	(0.2)	(0.2)	(0.2)
A.-P.	43	42	18	18	18

Note : En 1982-1983, 24 années-personnes additionnelles ont été affectées au programme pour une période d'essai de 2 ans, afin de dresser une liste de caractéristiques et de brevets. Au terme de ces deux années, une évaluation devait déterminer l'utilité de ces années-personnes, mais elle n'a jamais été faite.

OBSERVATIONS

L'ONGC est l'un des cinq organismes rédacteurs de normes qui sont accrédités par le Conseil canadien des normes; les quatre autres sont l'Association canadienne de normalisation (ACNOR), l'Association canadienne du gaz (ACG), les Laboratoires des assureurs du Canada (ULC) et le Bureau de normalisation du Québec (BNQ). L'ACG et les ULC sont des organismes spécialisés dont les travaux portent respectivement sur tous les appareils fonctionnant au gaz et

sur les incendies liés au gaz, et sur la prévention des accidents et de la criminalité. Le BNQ, lui, se préoccupe avant tout des exigences particulières du Québec. L'ACG et les ULC sont donc les deux organismes rédacteurs de normes générales. Voici une comparaison des normes formulées par les organismes rédacteurs :

Normes formulées

	Total	Bilingues	Nationales
ONGC	1,637	1,637	200
ACNOR	1,132	308	133
ULC	161	21	24
ACG	136	49	55

Certains diront que des entreprises, seules ou réunies en groupe, peuvent se servir des normes pour limiter l'accès au marché, pour réduire les importations et les effets de la concurrence et pour entraver la découverte de nouveaux produits et de nouveaux procédés. Par contre, parce que de nombreux produits et procédés sont de plus en plus complexes et que le consommateur a de la difficulté à se renseigner pour les évaluer, la norme contribue à diffuser l'information nécessaire. En outre, les normes peuvent pallier une lacune du marché lorsque le prix d'un produit est sans commune mesure avec son coût social réel; c'est souvent le cas des normes sur la santé et la sécurité.

Comme le Système de normes nationales, le problème plus vaste du remplacement partiel ou total de la réglementation par une normalisation volontaire sera probablement examiné par le Groupe d'étude chargé de la réforme de la réglementation. Nous nous limiterons ici aux activités de l'ONGC.

De façon générale, les activités des divers organismes rédacteurs de normes se chevauchent peu parce que ces organismes ont tendance à se concentrer sur des produits différents; par exemple, l'ACNOR rédige des normes sur des produits électriques, domaine auquel l'ONGC n'est pas associé.

Puisqu'il existe des organismes rédacteurs de normes au sein du secteur privé, le gouvernement devrait-il conserver l'ONGC? Les ministères pourraient confier à ces organismes des contrats de rédaction de normes, tant aux fins de l'approvisionnement que de la réglementation. Toutefois, comme l'ACNOR est le seul organisme rédacteur de normes générales à part l'ONGC, une telle façon de procéder lui conférerait en fait un monopole. De plus, le marché des normes est lui-même imparfait; en effet, lorsqu'une norme a été rédigée, elle peut être utilisée par n'importe qui. Ainsi,l'organisme rédacteur est moins enclin à en rédiger parce qu'il ne peut s'approprier toutes les retombées. Signalons également l'écart entre le pouvoir commercial et l'information dont disposent les producteurs par rapport aux consommateurs et la possibilité que les producteurs contrôlent un organisme privé comme l'ACNOR.

Le gouvernement aurait donc probablement un rôle à jouer dans la rédaction de normes pour garantir une voix au chapitre aux consommateurs et aux petites entreprises. Deux exemples sembleraient le démontrer :

dans le cas de la norme sur les cours de conduite, un besoin s'est manifesté, et le Conseil canadien des normes l'a fait savoir aux cinq organismes rédacteurs; cependant, peut-être à cause du peu d'avantages financiers, seul l'ONGC s'est montré intéressé;

l'ONGC a offert de rédiger des normes pour l'ACNOR, mais cette dernière n'a pas accepté.

Toutefois, un problème pourrait survenir. En effet, si une norme s'avérait inadéquate, le gouvernement pourrait être tenu responsable d'une norme rédigée par l'ONGC et s'appliquant à des produits et à des services utilisés par le grand public. Dans de telles circonstances, le gouvernement pourrait se trouver aux prises avec d'importantes réclamations. La nécessité d'associer une dénégation légale de responsabilité aux normes de l'ONGC pourrait être approfondie.

Il est également possible qu'un conflit d'intérêts survienne du fait que l'ONGC, organisme rédacteur des normes d'achat de l'État, fait partie du ministère des Approvisionnements et Services, organisme d'approvisionnement du gouvernement. Si l'ONGC continue de rédiger des normes utilisées par le grand public, on devrait envisager de le

faire relever de Consommation et Corporations Canada.

OPTIONS

Le Groupe d'étude note que l'ensemble du système de normalisation volontaire de l'ONGC est également examiné par le Groupe d'étude chargé de la réglementation. En attendant la présentation du rapport, le Groupe d'étude recommande que l'ONGC poursuive ses activités actuelles. Le Groupe est d'avis que l'ONGC, de concert avec le ministère de la Justice, doit être chargé d'analyser les conséquences légales de la rédaction de normes applicables à des produits et à des services destinés au grand public.

LA COMPAGNIE DE NAVIGATION CANARCTIC LIMITÉE
(Transports Canada)

OBJECTIF

Montrer l'avant-gardisme du Canada dans le secteur du commerce maritime dans l'Arctique, tout en tirant des revenus qui permettent à la compagnie de respecter son plan opérationnel à long terme.

Perfectionner les techniques de navigation et d'exploitation dans l'Arctique pour que les activités commerciales puissent s'y dérouler à longueur d'année.

Prolonger la période d'activité dans l'Arctique en utilisant les nouvelles techniques et les nouvelles pratiques d'exploitation mises au point grâce aux recherches de la compagnie.

DOCUMENT HABILITANT

Document d'autorisation du Cabinet de 1975

DESCRIPTION

En 1973, le Cabinet décidait que le Canada devait faire en sorte de se bâtir une réputation mondiale d'excellence en navigation arctique et que les propositions en ce sens devaient être approuvées par lui. L'exploitation de navires commerciaux de déglaçage était jugée être l'une des premières étapes cruciales pour la mise en application de cette politique.

En 1975, le Cabinet autorisait le ministre des Transports à négocier une entente avec la Federal Commerce and Navigation Company Limited de Montréal pour la construction, dans un chantier maritime canadien, d'un vraquier de déglaçage de 28,000 tonnes de chargement en lourd et de classe arctique 2, devant être exploité par une entreprise conjointe. Ce genre de vraquier pourrait naviguer dans l'Arctique durant 2 à 3 mois par année. Le Cabinet a aussi demandé que l'entente négociée permette au gouvernement de réévaluer sa participation globale après 5 ans, et d'y mettre fin au besoin, et de la réévaluer tous les deux ans par la suite.

Le navire a été construit par la société Port Weller Dry Docks, de St. Catharines (Ontario), au coût de 40 millions de dollars. La Compagnie de navigation Canarctic Limitée a pris possession du M/V Arctic en juin 1978.

Cette entreprise conjointe du gouvernement et du secteur privé a été officialisée par plusieurs accords et contrats :

1. L'accord des actionnaires prévoit la création d'une entreprise conjointe (Canarctic) et d'un capital-actions de 600,000 $; 51 % des actions appartiennent au gouvernement au nom et pour le compte de Sa Majesté, et 49 % à la North Water Navigation Limited, détenue à part égale par la Upper Lake Shipping Limited, la FEDNAV et la Canada Steamship Line. Le siège social de la compagnie est situé à Ottawa et 10 personnes y travaillent. Le navire a été financé par un contrat de cession-bail d'une durée de 15 ans signé avec le Trust Royal. De plus, la Couronne a accepté d'assurer l'entière responsabilité du déficit d'exploitation de Canarctic, lequel a été évalué à moins de 5 millions de dollars par année.

2. Le contrat d'affrètement à temps renferme les conditions d'un prix de louage par jour. Ce contrat, conclu entre Canarctic et la North Water Navigation Limited, couvre une période de 15 ans entre les mois de décembre et juin, lorsque le navire n'est pas utilisé dans l'Arctique.

3. Le contrat d'affrètement coque nue permet à l'organisme de financement, le Trust Royal, de louer le navire à la compagnie exploitante, Canarctic, pour une période de 15 ans jusqu'en juin 1993. Le coût du navire est amorti à un taux d'intérêt de 9½ % au cours de cette période. Le prix annuel de location de 4.2 millions de dollars est payable tous les six mois, en deux versements égaux. À la fin de la période de 15 ans, Canarctic a la possibilité d'acheter le navire à la moindre de la juste valeur marchande ou de la somme de 3.6 millions de dollars.

4. Le contrat d'affrètement passé par la Nanisivik Mines Ltd. avec Canartic en 1978, pour une période de 5 ans, prévoit le transport de la production de la mine depuis le nord de l'Île de Baffin jusqu'à Anvers, Belgique. Le contrat a été renégocié en 1983 pour la période prenant fin en 1989.

5. Le contrat de Cominco, signé entre la FEDNAV et Canarctic pour une période de 8 ans, de 1982 à 1989 inclusivement, vise le transport vers l'Europe de la production de la mine Polaris située sur la Petite île Cornwallis dans les Territoires du Nord-Ouest. À cause de sa classe arctique supérieure, le M/V Arctic sert de navire de secours en vertu de ce contrat.

BÉNÉFICIAIRES

Les industries de ressources, la communauté scientifique et, d'une certaine façon, la population canadienne en général à cause des retombées scientifiques et économiques d'une telle entreprise.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	84-85	85-86	86-87	87-88	88-89
Total des dépenses	8.7	10.3	14.5	16.8	17.1
Total des recettes	5.4	6.8	10.8	13.6	14.2
Déficit*	3.3	3.5	3.7	3.2	2.9

* Transports Canada supporte ces déficits à même son crédit 25.

OBSERVATIONS

La situation énergétique mondiale n'a pas permis, comme on le croyait possible il y a six ou sept ans, d'intensifier l'extraction des ressources des régions reculées comme l'Arctique canadien. C'est pourquoi les grandes sociétés pétrolières et minières se sont montrées peu intéressées à mettre en place le réseau de transport de l'avenir qui deviendra éventuellement indispensable à l'acheminement des ressources naturelles hors de l'Arctique.

Cette situation semble changer et, de concert avec PanArctic, un certain nombre de grandes entreprises faisant affaires dans le Nord commencent à s'intéresser à la nécessité d'acquérir un savoir-faire incontesté dans l'exploitation d'un commerce florissant dans des eaux couvertes de glace. Propriétaire du seul navire commercial de classe arctique 2 du monde entier, Canarctic s'est employé activement à explorer le marché de la recherche dans ce domaine au cours de la dernière année.

La société Exxon des États-Unis envisage d'entamer un vaste programme de recherche sur les glaces, qui s'échelonnera sur plusieurs années, pour acquérir une capacité de transport dans les glaces de la mer de Béring. On sait que la société Exxon s'est aussi adressée à des armateurs de Scandinavie pour savoir s'ils pourraient lui fournir un navire de classe baltique, et qu'elle a reçu une réponse très enthousiaste. Toutefois, un navire de cette classe peut convenir à la navigation dans des glaces minces, mais il ne saurait égaler le M/V Arctic lorsque la société Exxon tentera des expériences dans les glaces plus épaisses de mars et d'avril.

Vu ces nouvelles possibilités de contrats de recherche, le regain d'intérêt de la PanArctic dans son projet d'exploration pétrolière et d'expédition de pétrole brut Bent Horn et la nécessité de prolonger la saison de navigation, tant pour les besoins du commerce que de la recherche, il a récemment été décidé de transformer et d'améliorer le M/V Artic pour en faire un pétrolier-vraquier-minéralier de classe 4 de conception beaucoup plus robuste que l'original. Ce projet sera exécuté au cours des mois d'hiver, sur une période de deux ans, à un coût de 25 millions de dollars. Le Trust Royal fournira 19 millions de dollars pour le reste de la période visée dans le contrat initial de cession-bail, et le Conseil du Trésor, la différence, soit 6 millions de dollars.

ANALYSE

Une analyse économique effectuée l'an dernier a révélé qu'il en coûterait 35.4 millions de dollars à la Couronne pour se retirer de l'entreprise conjointe en juin 1985. Cette somme comprend le coût de résiliation de 32.5 millions de dollars prévu dans le contrat passé avec le Trust Royal. Comparativement, la Couronne ne devra débourser que 24.1 millions de dollars si elle continue de participer à la coentreprise. Ce chiffre correspond au déficit annuel

d'exploitation cumulatif prévu jusqu'en 1993, année où viendra à terme l'Accord des actionnaires. Actualisé à un taux de 10 %, le déficit attendu s'établit à 15.2 millions, en dollars actuels. Même si la Couronne vendait le navire après s'être retirée de l'entreprise conjointe, sa valeur marchande limitée, évaluée à 10 millions de dollars en raison de la grande spécialisation du navire et du ralentissement de l'industrie, ne suffirait pas à combler le manque à gagner. L'analyse économique permet donc de conclure que l'option la moins coûteuse pour le gouvernement est de poursuivre sa participation à la coentreprise.

Le projet de transformation et d'amélioration du M/V Arctic à un coût total de 25 millions de dollars ne joue aucun rôle dans cette décision. En fait, l'investissement permettra à Canarctic d'augmenter ses recettes grâce à la prolongation de la saison commerciale, qui se prêtera alors à sept voyages au lieu de cinq comme c'est le cas actuellement, grâce au contrat de transport de pétrole brut passé avec PanArctic et, enfin, aux perspectives accrues de contrats de recherche qu'offre un navire de classe 4 comparativement au modèle initial de classe 2. Toutefois, on prévoit qu'au cours du reste de la durée de l'Accord, cet investissement engendrera un déficit un peu plus élevé, c'est-à-dire 25.8 millions de dollars, ou 17.1 millions de dollars en l'actualisant à un taux de 10 %.

Le gouvernement et l'industrie se sont associés dans cette entreprise parce qu'ils désirent que le Canada soit à l'avant-garde de la recherche et de la navigation commerciale dans ses propres eaux arctiques. En approuvant le projet en 1975, le Cabinet a reconnu les grands risques inhérents, puisque le gouvernement a accepté d'assumer la majeure partie du risque financier qui avait été évalué à 5 millions de dollars par année. À la fin des cinq premières années, le gouvernement avait affecté, au total, 19.8 millions de dollars à ce déficit, soit 20 % de moins que prévu.

En transformant le navire en un pétrolier-vraquier-minéralier de classe 4, Canarctic pourra ouvrir une nouvelle ère de navigation dans l'Arctique. En fait, on prévoit que la période d'exploitation du navire pourrait atteindre 9 mois, dont 6 mois dans des glaces très épaisses. En d'autres termes, le navire, en servant tant au commerce qu'à la recherche, serait utilisé la majeure partie de l'année.

Cela permettrait aussi de s'attaquer à une difficulté majeure, à savoir l'exploitation du navire au cours des longues nuits polaires. Si cet obstacle est franchi, il va sans dire que de nouvelles perspectives de mise en valeur des ressources s'ouvriront aux industries minières et pétrolières.

OPTIONS

Puisque l'analyse financière de 1984 a montré qu'il est plus rentable de poursuivre l'entreprise conjointe que de s'en retirer et qu'il faut continuer les recherches pour juger de la possibilité de prolonger la saison commerciale dans des conditions plus rigoureuses, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de poursuivre le programme. Cette option permettra de contribuer à l'établissement de la souveraineté canadienne dans l'Arctique, à la formulation de politiques de transport maritime des ressources dans l'Arctique, à la sécurité du pays et à la protection de l'environnement. Cependant, pour ce faire, le navire d'une capacité accrue devrait servir le commerce dans l'Arctique plutôt que dans le Sud où la situation actuelle des marchés le rendrait non rentable et non concurrentiel.

Par ailleurs, le Groupe d'étude est aussi d'avis que l'autorisation actuelle devrait prendre fin en 1988 lorsque Canarctic sera appelé à justifier la nécessité de poursuivre le projet durant les cinq dernières années de l'Accord.

CN MARINE INC.
(Transports Canada)

OBJECTIF

Offrir, dans les provinces de l'Atlantique, les services de cabotage et de traversiers dont le Canada est responsable et, en particulier, les services prévus dans des clauses de l'acte d'Union et de l'acte confédératif.

DOCUMENTS HABILITANTS

a. Texte législatif - Loi sur le ministère des Transports

b. Politique - Politique d'aide au transport maritime (approuvée par le Cabinet en 1976)

DESCRIPTION

Pour être admissibles aux subventions prévues dans la Politique d'aide au transport maritime, les services de cabotage et de traversiers doivent appartenir à l'une des cinq catégories suivantes :

a. les services prévus dans la Constitution;
b. les services remplaçant les services prévus dans la Constitution;
c. les services de cabotage de Terre-Neuve;
d. les services favorisant un développement spécial; et
e. les services palliant les effets de l'éloignement ou de l'isolement.

Bien qu'un certain nombre d'exploitants de traversiers bénéficient des subventions de ce programme, CN Marine Inc. touche environ 80 % de l'aide financière accordée chaque année. Ces subventions servent avant tout à couvrir les déficits d'exploitation des services de traversiers que CN Marine Inc. offre dans les provinces de l'Atlantique. Les subventions viennent du Programme des transports de surface de Transports Canada; elles prennent la forme de paiements forfaitaires, de contributions, d'achats d'actions et d'autres subventions.

À la demande de Transports Canada, CN Marine Inc. offre les services traversiers pour automobiles, camions, wagons, marchandises et passagers et les services de cabotage suivants :

a. entre North Sydney (N.-É.) et Port-aux-Basques (T.-N.);
b. entre North Sydney (N.-É.) et Argentia (T.-N.);
c. entre Cap Tourmentin (N.-B.) et Borden (I.-P.-É.);
d. le Service de cabotage de Terre-Neuve et du Labrador;
e. entre Digby (N.-É.) et Saint John (N.-B.); et
f. entre Yarmouth (N.-É.) et Bar Harbor (Maine).

BÉNÉFICIAIRES

Les voyageurs et les expéditeurs de marchandises à destination et en provenance de certaines régions des provinces de l'Atlantique et, de façon générale, les résidants de ces provinces.

DÉPENSES

Comme le montre l'appendice A, les subventions varient de 50 % à 90 % des coûts, selon les services. Le montant des subventions versées à CN Marine Inc. est établi chaque année dans un contrat négocié. Les bénéfices d'exploitation sont déduits des paiements forfaitaires.

Voici, les subventions et les dépenses en immobilisations réelles et prévues du gouvernement fédéral pour CN Marine Inc.* : (en millions de dollars courants)

	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Fonctionnement	152.9	158.9	164.7	132.9	112.2	135.1
Immobilisations	47.4	69.1	13.2	--	--	--
TOTAL	200.3	228.0	177.9	132.9	112.2	135.1

* Ces chiffres sont fondés sur les estimations faites par le Conseil du Trésor. Transports Canada est en désaccord avec le taux de diminution prévu et avec les hypothèses du Conseil du Trésor qui sous-tendent ces prévisions. Les besoins en immobilisations semblent sous-estimés.

OBSERVATIONS

Les rapports de 1978 et 1982 du Vérificateur général, la vérification intégrée de CN Marine Inc. effectuée par Touche Ross pour le compte de Transports Canada et terminée en février 1984, et l'Étude d'évaluation du Programme d'aide au transport maritime que Transports Canada a achevée en mai 1984 dégagent des questions de longue date touchant aux perspectives de rationalisation des services offerts et à la rentabilité et à l'efficacité de ces services.

ANALYSE

Rationalisation

Comme le prévoit la Politique d'aide au transport maritime, Transports Canada examine chaque année les services fournis par CN Marine Inc. et leur niveau. D'après les vérifications et l'étude précitées, ainsi que de récentes analyses de Transports Canada des besoins de services, les services ci-après pourraient être rationalisés. Il s'ensuivrait des réductions importantes des subventions versées chaque année à CN Marine Inc. :

a. Le service de traversiers porte-wagons vers l'Île-du-Prince-Édouard :

   D'après des études de Transports Canada, ce service n'est pas rentable et son utilité est douteuse. Chaque année, ce service bénéficie d'une subvention d'environ 3.3 millions de dollars.

b. Les services dans la Baie de Fundy :

   1. Dans la Baie de Fundy, les services favorisent surtout le tourisme, aspect que ne prévoit pas expressément la Politique d'aide au transport maritime. Toutefois, le tourisme est vu comme une possibilité de développement. Des hausses des prix et l'ajustement saisonnier des niveaux de service offrent des perspectives de réduire les subventions.

   2. Service entre Digby (N.-É.) et Saint John (N.-B.) - La route offre un moyen de transport de rechange à ce service de traversiers pour lequel les subventions annuelles atteignent environ

9.8 millions de dollars. Il faudrait envisager une hausse des tarifs dans ce cas.

3. Service entre Yarmouth (N.-É.) et Bar Harbor (Maine) - Même si ce service est rentable en été parce qu'il attire les touristes américains, il ne semble pas nécessaire le reste de l'année. C'est pourquoi Transports Canada a décidé dernièrement de le limiter aux six mois de la période estivale. Cette mesure pourrait permettre d'économiser 3.2 millions de dollars par année à compter de 1985. Ce changement signifie que les expéditions de la Nouvelle-Écosse vers le marché du poisson frais de Boston devront être réacheminées via le service Digby - Saint John (N.-B.), ce qui ajoute 300 milles de transport routier.

4. En ce qui concerne le service dans la Baie de Fundy, les structures tarifaires, les niveaux de service saisonniers, ainsi que les services à bord des traversiers et aux terminus, pourraient être rajustés de sorte à permettre de réduire les subventions du gouvernement fédéral.

c. Le service de cabotage (passagers) de Terre-Neuve et du Labrador :

D'après un rapport de mai 1984 de Transports Canada, en fusionnant deux services et en utilisant deux navires au lieu de trois, il serait possible de réduire les subventions de quelque 3.3 millions de dollars par année. Pour bien répondre aux besoins du service, il faudrait acheter un de ces navires à un coût en capital d'au moins 10 à 15 millions de dollars, ou le louer. Les prix de louage d'un nouveau navire convenable et les coûts de construction de ce navire ont été analysés et intégrés au calcul des économies réalisées. La fusion des services semble permettre d'utiliser les navires existants de façon plus rentable.

d. Les services de cabotage de Terre-Neuve et du Labrador et les services du Golfe.

Les services de cabotage de Terre-Neuve et du Labrador et ceux du Golfe font partie des services les plus subventionnés de CN Marine Inc. Pour savoir dans

quelle mesure il est possible de les rationaliser du point de vue économique, il faudrait envisager d'offrir d'un service de transport maritime direct (transbordement entre navires) en remplacement du transbordement mixte actuel entre wagons et navires.

e. Service entre North Sydney (N.-É.) et Port-aux-Basques (T.-N.)

Ce service de traversiers porte-wagons relie le réseau ferroviaire du continent à celui de Terre-Neuve. Ce service est fortement subventionné (21.1 millions de dollars en 1984). D'après des exploitants privés et des études de Transports Canada, le transport maritime direct vers St. John's ou Argentia serait une solution de rechange rentable. Transports Canada se propose d'abroger le service ferroviaire au plus tard le 31 décembre 1985.

Rentabilité et efficacité

Pour que des services adéquats soient offerts de façon rentable et efficace, un certain nombre de choses doivent changer :

a. Les marges de profit

Les contrats de subventions négociés au cours des dernières années accordaient une marge de profit de 7 % à CN Marine Inc. En tant que société mère, le CN touchait des dividendes correspondant à 45 % de ces profits. À la suite d'un décret rendu à la fin de 1984, CN Marine Inc. est devenue une société d'État mère. Ce décret aidera Transports Canada à refuser cette marge de profit de 7 % en 1985. Cette élimination de la marge de profit permettra de réduire de 21.5 millions de dollars, les subventions accordées à CN Marine Inc. en 1985-1986. Les négociations des contrats sont en cours.

b. Le budget des investissements et les dépenses en immobilisations

Les dividendes de 45 % que CN Marine Inc. était tenue de verser à son ancienne société mère, le CN, l'ont empêchée de se doter du fonds de roulement nécessaire au financement de ses immobilisations. De plus, en

vertu de l'accord tripartite conclu entre Transports Canada, CN Marine Inc. et le CN, il était possible, au cours d'une période de cinq ans prenant fin en 1984, de puiser dans les réserves d'un fonds d'immobilisations de 165 millions de dollars. Transports Canada achetait des actions du CN qui, de son côté, se procurait des actions de CN Marine Inc., transférant ainsi les réserves du fonds à CN Marine Inc. qui s'en servait pour financer ses immobilisations. Au début, cet arrangement visait à constituer le fonds propre et, partant, le fonds des immobilisations de CN Marine Inc.

D'après des études de Transports Canada, il est de 100 % à 150 % plus coûteux d'acheter des traversiers de fabrication canadienne que des navires construits à l'étranger. On peut citer comme exemple l'Abegweit qui, après avoir coûté plus de 62 millions de dollars à la Couronne en frais de construction, est encore sous-utilisé à cause de son coût de fonctionnement inéconomique. Transports Canada devrait revoir les politiques d'immobilisations de planification, de financement et d'impartition de CN Marine Inc. Il est coûteux d'exploiter des navires sous-utilisés, comme le Bluenose II et l'Abegweit. L'inexactitude des prévisions de la demande et le fait de ne pas envisager les possibilités de rationalisation de certains des services du Golfe pourraient créer des difficultés analogues dans le cas du Caribou, nouveau navire devant entrer en service en novembre 1985. On estime que le coût du Caribou atteindra au moins 130 millions de dollars. Il faudrait examiner et remettre en question la pratique de subventionner l'industrie navale canadienne par le biais des acquisitions de navires de CN Marine Inc.

c. La tarification

Un examen des tarifs de transport des passagers pour les divers services de CN Marine Inc. montre qu'une revue et un rajustement en profondeur des structures de ces tarifs s'imposent. Dans le même ordre d'idée, il faudrait rationaliser les tarifs des services de transport d'automobiles, de camions de transport et de wagons. Une politique de tarification se traduisant par des tarifs justes et uniformes pour les services offerts aiderait grandement à réduire les subventions. Les nouveaux tarifs que les fonctionnaires de

Transports Canada ont l'intention d'appliquer en 1985 permettront de réduire les subventions d'environ un million de dollars. Toutefois, des réductions beaucoup plus importantes des subventions seraient réalisables.

d. Les méthodes comptables

Dans un rapport, CN Marine Inc. attribuait une perte de 3 millions de dollars à l'activité de restauration assortie au service de traversiers entre Borden (Île-du-Prince-Édouard) et Cap Tourmentin (N.-B.) (voir l'Étude d'évaluation de 1984). En comparaison du coût global de 36 millions de dollars de ce service de traversiers, de tels chiffres éveillent des soupçons. Pour que la gestion opérationnelle soit efficace, il faut des systèmes de comptabilité et d'information fiables. Plusieurs rapports de vérification continuent de faire état de lacunes sur ce chapitre.

e. Les méthodes d'impartition à contrat

Il y a lieu de douter du bien-fondé de la pratique selon laquelle Transports Canada assume les coûts d'acquisition des nouveaux navires de CN Marine Inc. et ajoute ensuite l'amortissement de ces navires lorsqu'il négocie les contrats de subvention. Si Transports Canada continue de supporter le coût des navires achetés par CN Marine Inc., alors l'amortissement devrait être intégré au calcul des coûts du service, mais pas du coût d'exploitation qui sert à déterminer la subvention. Si l'amortissement de l'Abegweit, qui a coûté 62 millions de dollars à la Couronne, était calculé sur une période de 20 ans, ce navire coûterait en outre des subventions annuelles de 3.1 millions de dollars à l'État.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de continuer d'appliquer les mesures de rationalisation, de rentabilisation et d'optimisation entreprises ces derniers mois, à savoir :

1. éliminer toute marge de profit incluse dans les contrats d'aide financière.

2. appliquer des structures tarifaires justes et progressives à tous les services offerts;

3. rationaliser les services pour éliminer les modes de transport non rentables (par exemple, le transport par traversiers porte-wagons), les niveaux de service inéconomiques et les services offerts au cours de la saison morte.

En outre, le gouvernement voudra peut-être envisager de prendre les mesures suivantes :

1. Mettre au point, au plus tard le 31 décembre 1985, des mécanismes appropriés de planification pluriannuelle des dépenses en immobilisations et des besoins, d'impartition des contrats et de contrôle des coûts pour régler le problème des acquisitions d'immobilisations de CN Marine Inc.

2. Adopter une politique cohérente et rationnelle concernant les investissements de Transports Canada dans les navires de CN Marine Inc., ainsi que des provisions connexes d'amortissement faisant partie intégrante des contrats d'aide à l'exploitation de ces navires. Transports Canada devrait étudier la possibilité d'avoir recours à un fonds de capital pour financer les besoins en immobilisations de CN Marine Inc.

3. Examiner l'ampleur des économies à réaliser en rationalisant les services de Terre-Neuve et du Golfe, en particulier au niveau des modes de transbordement des marchandises.

APPENDICE "A"

PROFIL FINANCIER DES SERVICES DE TRAVERSIERS DE CN MARINE INC. - 1984-1985*

(en millions de dollars courants)

Service	Coût du service	Recettes	Subvention	Subvention en pourcentage du coût
North Sydney (N.-É.) - Port-aux-Basques (T.-N.)				
Service maritime	59.2	13.6	45.6	77
Service ferroviaire	25.3	4.2	21.2	84
North Sydney (N.-É.)- Argentia (T.-N.)	8.8	2.3	6.5	74
Terre-Neuve	42.2	3.1	39.0	93
Borden (Î.-P.-É.)- Cap Tourmentin (N.-B.)				
Service maritime	36.3	7.0	29.3	81
Service ferroviaire	3.4	0.2	3.3	94
Digby (N.-É.)- Saint John (N.-B.)	16.5	6.7	9.8	59
Yarmouth (N.-É.)- Bar Harbor (Maine)	16.2	8.0	8.1	50

* Il s'agit de prévisions.

SUBVENTIONS AUX SERVICES DE TRAVERSIERS
(Transports Canada)

OBJECTIF

Offrir, les services de cabotage et de traversiers intraprovinciaux dont le Canada est responsable et, en particulier, les services prévus dans les clauses de l'acte d'Union et de l'acte confédératif.

DOCUMENTS HABILITANTS

a. Texte législatif - Loi sur le ministère des Transports

b. Politique - Politique d'aide au transport maritime (approuvée par le Cabinet en 1976)

DESCRIPTION

Pour être admissibles aux subventions prévues dans la Politique d'aide au transport maritime, les services provinciaux de cabotage et de traversiers doivent appartenir à l'une des cinq catégories suivantes :

a. les services prévus dans la Constitution;
b. les services remplaçant les services prévus dans la Constitution;
c. le service de Terre-Neuve;
d. les services favorisant un développement spécial; ou
e. les services palliant les effets de l'éloignement ou de l'isolement.

Avant 1977, la Commission canadienne des transports subventionnait certains services intraprovinciaux de cabotage et de traversiers en Colombie-Britannique, à Terre-Neuve et au Québec.

Lorsque Transports Canada est devenu responsable du programme d'aide, les contributions qui, jusque-là, avaient été versées aux sociétés ont été converties en des subventions annuelles accordées aux gouvernements provinciaux et rajustées annuellement en fonction du taux d'inflation. L'indexation à l'inflation est fondée sur les IPC des provinces.

Un accord a été conclu avec la Colombie-Britannique en 1977, avec Terre-Neuve en 1979 et avec le Québec en 1980 (rétroactif à 1979). Les deux derniers accords devaient venir à échéance le 31 mars 1984, tandis que le premier était à perpétuité.

Les accords conclus avec le Québec et Terre-Neuve ont été prolongés d'une année jusqu'au 31 mars 1985.

BÉNÉFICIAIRES

Les voyageurs et les expéditeurs de marchandises entre certaines régions situées à l'intérieur des provinces de la Colombie-Britannique, de Terre-Neuve et du Québec.

Dépenses (en millions de dollars courants)

Les subventions réelles et prévues accordées aux services de traversiers de ces trois provinces se présentent comme suit :

Subventions	82-83	83-84	84-85	85-86*	86-87*	87-88*
Colombie-Britannique	12.5	13.8				
Terre-Neuve	5.0	2.1				
Québec	2.0	2.7				
TOTAL	19.5	18.6				

* Les dépenses varieront selon que le gouvernement fédéral décidera de racheter, de prolonger ou d'abroger les accords ou bien de les laisser venir à échéance.

ANALYSE

En mai 1983, le Cabinet a ordonné que les accords avec le Québec et Terre-Neuve soient prolongés jusqu'au 31 mars 1985 et, qu'entre-temps, Transports Canada étudie d'autres arrangements possibles.

L'accord avec la Colombie-Britannique prévoit que la clause d'échelle mobile doit être examinée tous les cinq ans. En mai 1983, le Cabinet indiquait que l'avenir de l'accord devrait être étudié avec la province, avant la fin de la seconde période de cinq ans (le 31 mars 1987).

Le Conseil du Trésor a approuvé la prorogation des accords avec le Québec et Terre-Neuve et les parties étudient actuellement les arrangements possibles pour l'avenir.

OPTIONS

Le Groupe d'étude est d'avis que des mesures doivent être prises avec les provinces touchées en vue d'éliminer progressivement les diverses subventions accordées pour les services de traversiers.

APERÇU
PROGRAMMES DE RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT (R.-D.)

Évaluation des dépenses totales de R.-D.

En établissant que les dépenses brutes de R.-D. dans le secteur des sciences naturelles (DBRD) doivent équivaloir en 1985 à 1.5 % du PNB, nous admettons que nous devons combler l'écart qui nous sépare de nos partenaires commerciaux, "dont le budget consacré à la R.-D. représente proportionnellement près du double du nôtre".

Cependant, d'après les conclusions d'analyses récentes, "dans l'ensemble, le sous-investissement du Canada dans les activités de R.-D. est moins grand que ne le laissent entrevoir les comparaisons internationales générales des DBRD/PIB, surtout quand on tient compte des différences structurelles importantes qui existent entre l'industrie canadienne et celle des autres pays. Un examen général des secteurs montre que les fonds affectés à la R.-D. semblent suffisants dans l'agriculture et les services et plus que suffisants dans le secteur minier. Le faible ratio DBRD/PIB au Canada est en grande partie imputable au rôle relativement limité qu'a joué le secteur de la fabrication dans l'économie canadienne et aux dépenses restreintes consacrées à la R.-D. dans ce secteur. Cette situation découle a) de la présence d'un très grand nombre d'entreprises de propriété étrangère dans le secteur canadien de la fabrication; b) du nombre relativement faible d'entreprises dans des secteurs où s'effectuent beaucoup d'activités de R.-D., comme l'industrie aérospatiale, l'industrie pharmaceutique, l'électronique et la pétrochimie; et c) du peu d'activités de R.-D. effectuées dans des secteurs comme la chimie et les métaux non ferreux.

Par conséquent, le Groupe d'étude n'est pas convaincu de la nécessité de mener une offensive ou d'injecter des sommes importantes pour que le pourcentage du PNB consacré à la recherche atteigne le même niveau que dans d'autres pays. Il a cependant relevé des signes assez convaincants de la nécessité de déterminer avec soin et de façon pragmatique si les activités de R.-D. qui sont entreprises dans chacun des principaux secteurs répondent bien aux besoins; de préciser l'étendue de notre engagement dans des secteurs où s'effectuent à grand frais de nombreuses activités de R.-D., comme l'industrie aérospatiale; et de nous montrer plus sélectifs dans l'affectation des ressources.

Financement et réalisation des activités de R.-D.

Au fil des ans, la responsabilité du financement et de la réalisation d'activités de R.-D. est passée progressivement de l'État à l'industrie, la part des universités demeurant relativement stable. De façon générale, le gouvernement fédéral et les universités ont principalement cherché à enrichir les connaissances déjà acquises, tandis que le secteur privé s'est davantage intéressé à la recherche appliquée et au développement expérimental.

DÉPENSES BRUTES EN R.-D. (DBRD)
par les principaux intervenants et les principales sources de financement
en pourcentage

Années	Intervenants				Sources de financement**			
	Gouv. féd.	Sect. privé	Univ.	Autres	Gouv. féd.	Sect. privé	Univ.	Autres
Moy.								
63-67	34	41	21	4	47	32	12	9
68-72	31	39	26	4	48	33	12	7
73-77	29	41	26	4	43	33	13	4
78-82*	24	49	23	4	36	41	12	4
83*	-	-	-	-	24	51	20	5

* Estimations
** Peuvent être incluses dans ce groupe des aides accordées sous forme de dépenses fiscales.

Sur le plan international, il semble que le Canada, à l'instar de la plupart des pays européens, hésite entre deux positions extrêmes pour ce qui est de la part du gouvernement dans la réalisation et le financement de la recherche : la politique des États-Unis où le secteur privé reçoit la part du lion des fonds consacrés par l'État à la R.-D., et celle du Japon où le secteur privé est laissé en pratique à lui-même. Comme ces ceux politiques valables sont diamétralement opposées, en adopter une seule n'est peut-être pas la meilleure solution. Ce n'est qu'après avoir identifié les besoins en matière de R.-D. de chaque industrie ou de chaque secteur d'activité économique que nous pourrons le mieux décider qui devrait effectuer des recherches et qui devrait en supporter le coût.

QUESTIONS DE FOND

En examinant les innombrables programmes de mesures fiscales, de subventions et de laboratoires, le Groupe d'étude a remarqué qu'un certain nombre de thèmes revenaient souvent, notamment : a) l'intérêt que présentent les encouragements fiscaux comme moyen de remplacer en partie les subventions, et les risques que nous courons en choisissant cette solution avant d'avoir mis au point de meilleures méthodes d'évaluation des coûts et des effets des propositions; b) la nécessité de faire en sorte que les dépenses directement engagées tiennent étroitement compte des avantages fiscaux et des priorités du gouvernement en matière de R.-D.; c) la nécessité pour les laboratoires du gouvernement fédéral d'être plus réceptifs aux besoins des clients; et d) les avantages qui pourraient être tirés de l'utilisation de méthodes plus créatrices et efficientes pour avoir accès à 98 % de la technologie mise au point dans d'autres pays.

Le dilemme de la fiscalité

Nous connaissons tous bien les avantages liés à un plus grand recours à la fiscalité. Comme le secteur privé, le Groupe d'étude a jugé intéressants les attributs de la fiscalité : caractère certain et automatique et faibles frais d'administration pour le gouvernement. Il a également découvert que, sous cet angle, les crédits d'impôt sur le revenu (CIR) actuellement offerts étaient un moyen efficace, quoique inefficient, d'aider les contribuables qui engagent des dépenses admissibles. Cependant, il a émis certaines réserves au sujet de : la définition actuelle de la R.-D., la pertinence des dispositions relatives au remboursement et l'opportunité de maintenir des écarts de taux entre les régions. Le Groupe d'étude a également analysé une proposition plus radicale selon laquelle les CIR et une partie importante des dépenses directes seraient remplacés par un régime d'incitations fonctionnant selon le principe du rapprochement automatique. Cette proposition présente de nombreuses caractéristiques intéressantes, notamment de meilleures conditions de remboursement, une meilleure visibilité et une plus grande précision des responsabilités, mais il importe de l'étudier plus en détail afin de déterminer les coûts et les conséquences de son application.

Toutefois, les avantages de la fiscalité sur le plan de l'administration et de la création d'un climat favorable sont compensés par certaines limites qui, de l'avis du

Groupe, doivent être supprimées avant que l'équilibre actuel entre les mesures fiscales et les subventions ne soit rompu. Premièrement, on remarque une absence déconcertante de surveillance des coûts globaux associés aux dépenses fiscales; les estimations réalisées pour les stimulants au titre de la R.-D. font état de dépenses de l'ordre de 200 à 250 millions de dollars par année et ne comprennent pas les coûts imprévus de plus de 1 milliard de dollars liés aux crédits d'impôt à la recherche scientifique offerts en 1984. Deuxièmement, si on la compare aux subventions, la fiscalité est généralement une méthode plus coûteuse et moins efficiente pour stimuler la R.-D. à cause de la présence de parasites. Elle fournit une aide générale et ne prend pas en considération des facteurs comme la qualité des activités de R.-D. qui sont soutenues, l'importance des risques en cause ou la capacité de l'entreprise de financer un projet donné. Troisièmement, peu de faits démontrent que les stimulants offrent plus de possibilités d'accroître les activités de R.-D. que n'en présentent les subventions. En réalité, c'est probablement le contraire qui se produit. Dans une étude menée dernièrement sur les crédits d'impôt à la R.-D. offerts aux États-Unis, en Suède et au Canada, des analystes américains ont conclu que : a) ces crédits avaient une incidence négligeable sur les dépenses de R.-D. et b) ces dépenses supplémentaires étaient, dans tous les cas, "bien inférieures à la perte que représentait pour le gouvernement la diminution des recettes fiscales". Ce sont d'ailleurs des considérations semblables qui ont motivé la Suède a mettre fin à son régime de crédits d'impôt au début de 1983.

La nécessité d'instaurer un équilibre plus judicieux entre les stimulants fiscaux et les dépenses directes

Les avantages et les risques associés à une formule prévoyant deux formes d'aide (subventions et stimulants fiscaux) sont bien connus. En théorie du moins, cette formule devrait permettre de compléter les mesures de soutien générales par une aide à la réalisation d'objectifs plus précis, comme la mise au point ou l'application d'une technologie particulière dans une entreprise donnée ou dans un secteur d'activité économique donné. En pratique, même si certains programmes fonctionnaient relativement bien, de façon générale, le contrôle exercé sur l'importance des crédits d'impôt, des autres subventions ou des dépenses directes ne semblait pas assez serré.

Dans ce contexte, le Groupe d'étude a été frappé avant tout par la générosité avec laquelle les subventions sont distribuées indépendamment des avantages fiscaux déjà accordés. La plupart des programmes de contributions ne sont pas dotés de mécanismes permettant de prendre en considération les mesures fiscales au moment de rendre une décision au sujet des demandes de financement. Les ministères responsables d'autres programmes se sont efforcés de résoudre le problème en limitant à 90 % l'aide financière totale accordée sous forme d'encouragements et de subventions; c'est le cas du MEIR et de son Programme de développement industriel régional (PDIR). Cependant, il a semblé au Groupe d'étude que la limite de 90 % était beaucoup trop élevée, étant donné le peu de ressources disponibles, le grand nombre de demandes de financement et le risque accru, avec des limites de financement aussi élevées, de faire supporter par le gouvernement, plutôt que par le secteur privé, une plus grande partie des coûts des activités qui ne donnent pas lieu à d'autres projets de R.-D. Le Groupe d'étude a été tenté de proposer un plafond d'environ 75 %. Cependant, il a reconnu en même temps que si ces plafonds étaient appliqués de façon peu judicieuse, l'aide accordée pourrait être trop généreuse dans certains cas et insuffisante dans d'autres (par exemple, lorsque des projets présentent des risques exceptionnellement élevés ou comportent des avantages importants pour la société, lorsque des entreprises doivent concurrencer des sociétés internationales fortement subventionnées (PPIMD), ou encore lorsque le gouvernement a pris sciemment la décision de favoriser une industrie ou une technologie particulière). Pour ces raisons, le Groupe d'étude a privilégié l'une ou l'autre des méthodes suivantes, voire les deux :

a. le plafonnement à environ 75 % de l'aide financière accordée sous forme de subventions et d'encouragements fiscaux et l'obligation de faire approuver par le ministre compétent chaque demande de financement qui dépasserait cette limite;

b. le recours à la fiscalité pour réduire au minimum le risque qu'un même requérant bénéficie à la fois d'une subvention ou d'un encouragement fiscal. Il a, en outre, été proposé de calculer le crédit d'impôt à l'investissement en fonction du coût net (après déduction des subventions) plutôt qu'en fonction du coût brut, comme on le fait à l'heure actuelle, et de prévoir des dispositions selon

lesquelles l'octroi de subventions entraînerait une réduction du coût en capital des biens concernés ou des dépenses déductibles au titre de la recherche scientifique, ou des deux, ainsi que du crédit d'impôt à l'investissement. De plus amples détails sont fournis dans l'Aperçu des programmes de stimulants offerts aux entreprises.

Il faudra également s'attaquer au nombre presque illimité de programmes fédéraux et provinciaux de subventions, de même qu'au caractère démesuré de certains d'entre eux, si nous voulons que la méthode ci-dessus, qui prône une sélection plus poussée, puisse donner des résultats favorables. Le régime actuel est une véritable mine d'or pour les entreprises qui accumulent les avantages, mais aussi un véritable bourbier pour d'autres qui ne se donnent même pas la peine de présenter une demande d'aide, encore moins d'accumuler des avantages. Il est donc nécessaire de réduire sérieusement les programmes qui ont des objectifs apparentés et plus particulièrement : d'intégrer les programmes d'innovation PARI, PPIL et PDIR dans un seul programme de transfert des technologies; de rationaliser une aide importante (1 million de dollars et plus) fournie par le biais des programmes PPIMD et PDIR; et de réviser en profondeur, peut-être par l'entremise du MEST et du MEIR, l'aide fédérale accordée à quelque 330 centres techniques et centres d'excellence.

Le Groupe d'étude a également fait état de la nécessité de mieux équilibrer l'aide accordée à une entreprise particulière ou pour un projet particulier et la recherche sur les principales lacunes technologiques communes à toutes les entreprises. L'utilisation excessive de la méthode de l'évaluation individuelle des projets (jusqu'à épuisement des fonds) et surtout les inefficiences qui pourraient découler du financement répété de ce qui est plus ou moins la même technologie, mais à des entreprises différentes, suscitent de grandes inquiétudes. Un programme d'impartition bien défini et doté de fonds suffisants, ainsi que des efforts concertés pour éviter que des entreprises d'ici réinventent la technologie mise au point par des entreprises étrangères pourraient grandement contribuer à dissiper ces inquiétudes.

Les laboratoires fédéraux : la nécessité de satisfaire davantage la clientèle

C'est le gouvernement fédéral qui remporte la palme de la R.-D. au Canada. Ses laboratoires dépensent plus de 1.3 milliard de dollars par année, emploient plus de 20,000 scientifiques, administrateurs et employés de soutien, et gèrent un actif évalué à plusieurs centaines de millions de dollars. Au début, certains établissements, comme le CNRC, avaient principalement pour mandat de conseiller le gouvernement ou de faire de la recherche fondamentale. Cependant, au fil des ans, ces laboratoires se sont engagés dans toute une gamme d'activités dont les objectifs étaient confus et parfois contradictoires. Cette diversification a également suscité de graves doutes au sujet du bien-fondé et de la "microgestion" de ces activités et des rôles respectifs des laboratoires des universités et du secteur privé et des laboratoires fédéraux. Le Groupe d'étude ne s'est pas attaqué au problème de la définition des rôles, estimant que cette tâche convenait peut-être davantage au MEST, qui se propose de faire une étude sur l'utilité et l'administration de tous les laboratoires du gouvernement fédéral. Cependant, le Groupe d'étude a constaté, en examinant particulièrement les activités du CNRC, que certaines mesures pratiques devraient être prises afin que les activités de R.-D. accomplies par le gouvernement, et surtout par le CNRC, soient davantage adaptées aux besoins des clients, et que ce souci d'accommoder les clients pourrait à son tour provoquer certains changements profonds dans la structure en place.

La recherche suscitée par la curiosité est, de l'avis du Groupe d'étude, l'un des principaux intérêts d'une société évoluée, de même que l'un des facteurs dont dépend le maintien d'une position concurrentielle, sur le plan technologique, au niveau international. Cependant, le Groupe d'étude estime qu'un mécanisme beaucoup plus rigoureux d'examen des résultats par la clientèle ou par les pairs devrait être mis en place pour ce type de recherche. Les ressources disponibles devraient être réaffectées pour venir en aide au petit noyau de chercheurs hors du commun, qui sont capables, de l'avis de leurs collègues, d'apporter une contribution internationale exceptionnelle. Selon cette méthode, certains secteurs peuvent être privilégiés au détriment d'autres, ou même être complètement mis de côté parce qu'il n'y a aucun chercheur exceptionnel. Toutefois, le CNRC pourrait adapter à ses laboratoires un régime de financement semblable à celui qu'applique le CRSNG pour

aider la recherche universitaire. On pourrait regrouper des années-personnes et des fonds existants et les réaffecter à la discrétion du CNRC en vue de venir en aide aux meilleurs chercheurs de cet organisme.

Un mécanisme plus coordonné d'examen par les pairs, mettant en cause le CNRC et les divers conseils subventionnaires (CRSNG, CRSH, CRM), pourrait et devrait probablement donner lieu à une redistribution, entre les laboratoires universitaires et fédéraux, des ressources affectées à des recherches semblables, et pourrait même placer certains laboratoires fédéraux dans un contexte universitaire. Cependant, le Groupe d'étude est convaincu qu'il faut d'abord régler les questions touchant l'utilisation par les provinces des fonds attribués en vertu de programmes existants avant d'effectuer une telle redistribution.

La recherche à l'appui des objectifs nationaux de nature sociale et économique : les laboratoires du CNRC effectuent des recherches dans des secteurs qui ont une très grande importance socio-économique, mais pour lesquels les responsabilités politiques sont prises ailleurs. Il s'agit notamment des secteurs de la santé, des forêts, de l'agriculture, des pêches, de l'environnement et des transports. Du fait de la "gratuité" de la plupart de ces services grâce au budget de base A du CNRC, les ministères compétents ne sont pas vraiment incités à les rationaliser ou à en tenir compte dans l'élaboration de la politique sectorielle. Ils pourraient toutefois être obligés de les rationaliser si les services étaient davantage axés sur les besoins des clients, par exemple, s'ils étaient mieux adaptés aux politiques et aux priorités établies par les ministres responsables, par le biais de programmes de "soutien à la technologie" dont les coûts pourraient être récupérés. Il faudrait prévoir la récupération de tous les coûts liés à l'utilisation des installations nationales du CNRC.

La recherche appliquée : D'après les récentes évaluations du programme d'aide des laboratoires au Programme d'innovation et de développement industriels du CNRC, les recettes et les économies réalisées par le secteur privé ont dépassé de loin les prévisions, surtout en ce qui a trait au programme d'impartition. Cependant, le Groupe d'étude croit fermement qu'il faut également que ce programme soit adapté aux besoins des clients et même dicté par ces besoins pour l'orientation et la gestion globales

des grands projets. À l'heure actuelle, le secteur privé participe peu au financement et à la gestion des activités des laboratoires. En effet, sa contribution s'élève à 1 %, comparativement à 5 % en Suède. Les comités associés et les comités consultatifs du CNRC fournissent des conseils précieux qui sont souvent mis en pratique; ils n'ont essentiellement aucun pouvoir, cependant, pour apporter les modifications qui s'imposent à la gestion des activités des laboratoires.

Il faudra prendre des mesures plus énergiques pour exiger, si besoin est, que les recherches internes soient mieux adaptées aux besoins des clients. Pour cela, on peut par exemple attribuer la responsabilité de la gestion du Bureau de développement industriel du CNRC à un conseil ou à un comité du CNRC dans lequel la représentation du secteur privé serait prépondérante. Le Bureau pourrait alors être chargé de répartir les fonds dans le secteur privé par le biais d'un programme de contributions combiné PARI, PPIL et PDIR, et pourrait également financer les projets internes ou externes de laboratoires particuliers du CNRC. Si les laboratoires devaient se faire concurrence pour obtenir des fonds et des années-personnes provenant d'un fonds commun de ressources, les technologies appropriées aux activités du secteur privé pourraient être identifiées plus rapidement que n'a jamais réussi à le faire le mécanisme d'examen par les pairs.

Parmi les autres mesures qui pourraient avoir un effet d'entraînement sur la recherche faite en laboratoire, citons : a) le transfert des fonds consacrés aux programmes internes et aux programmes de contributions à un programme d'impartition très renforcé; b) la transformation du laboratoire de la Division des recherches en bâtiment en un institut qui réunirait le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et le secteur privé; c) la mise en place progressive de la récupération complète des coûts pour les mesures et l'étalonnage, et l'abandon graduel des installations nationales en vue de la privatisation éventuelle d'au moins quelques-uns de ces services; et d) le recours à un plus grand nombre de nominations temporaires plus flexibles et d'échanges pour doter en personnel les laboratoires fédéraux.

Toutefois, le Groupe d'étude a remarqué que les efforts en vue de faire correspondre les recherches effectuées en laboratoire aux besoins des clients auraient, au début, des conséquences difficiles à accepter, car il faudrait

réaffecter des fonds et des années-personnes de certains laboratoires ou de certains programmes de contributions. Une telle mesure aurait également l'effet, de l'avis du Groupe d'étude, d'accroître la latitude accordée au Conseil pour la gestion des ressources, surtout les années-personnes.

Diffusion de la technologie

La question de la diffusion de la technologie prend également une importance de plus en plus grande. Les décalages qui sont signalés à l'heure actuelle entre la mise au point de nouvelles technologies (dont 98 % sont d'origine étrangère) et leur application sont déconcertants, tout comme l'est la tendance de certains pays, comme les États-Unis, à limiter de plus en plus l'accès d'autres pays à des technologies de pointe qui ont été inventées sur leur propre territoire. Il semble ainsi que le gouvernement devrait inciter davantage les entreprises à collaborer à la diffusion de la technologie par le biais de recherches conjointes, de la réalisation des objectifs du programme PARI liés au transfert des connaissances et d'un élargissement des bases de données actuelles de l'ICIST afin d'inclure des renseignements sur les brevets canadiens et américains. Dans ce contexte, le Groupe d'étude a jugé que le MEST ou un autre organisme devrait porter une attention particulière aux points suivants :

a. Le rôle étonnant joué par la proximité des laboratoires fédéraux dans la diffusion de la technologie, l'adjudication des contrats et l'octroi de subventions par le gouvernement fédéral. Après examen de ce facteur, des politiques plus précises relatives à l'intensification de la décentralisation des laboratoires fédéraux ou à l'augmentation des fonds attribués aux laboratoires universitaires et aux instituts de recherche plus dispersés, voire aux deux, pourraient être élaborées.

b. Le rôle joué par les entreprises multinationales dans la réalisation d'activités de R.-D. et dans l'importation de technologies d'origine étrangère. Après examen de ce facteur, des politiques relatives à l'accès aux contrats, aux subventions et aux accords de délivrance de licences et de brevets pour les technologies mises

au point dans les laboratoires fédéraux devraient être mieux définies.

c. Le rôle plus créateur que pourrait jouer la Société canadienne des brevets et d'exploitation Ltée dans la vente au plus offrant de la technologie inventée par l'État et peut-être même dans la récupération, par les laboratoires fédéraux d'où sont issues les nouvelles technologies, d'une partie d'une augmentation des redevances. Les questions de politique générale dans ce dossier sont assez complexes et méritent d'être étudiées attentivement.

d. La nécessité d'établir une meilleure correspondance entre les technologies mises au point à l'étranger (98 %) et le secteur privé canadien. Dans ce cas-ci, le rôle joué par les conseillers scientifiques et par les délégués commerciaux devrait être réévalué et révisé, peut-être dans le but d'accroître les rapports internationaux prévus par l'ICIST.

Conclusion

Le Groupe d'étude n'est pas convaincu de la nécessité de mener une offensive ou d'injecter des sommes importantes pour porter la part des DBRD au Canada au même niveau que dans d'autres pays. Cependant, il a relevé des signes convaincants de la nécessité :

- d'élaborer des plans à long terme, par industrie, afin que l'investissement en matière de R.-D. soit sélectif et axé sur un objectif précis;

- de préciser l'étendue de notre engagement dans des secteurs où s'effectuent à grands frais de nombreuses activités de R.-D., comme l'industrie aérospatiale;

- de mieux s'acquitter de l'obligation de rendre compte des stimulants fiscaux et d'équilibrer de façon plus efficace ces encouragements et les subventions directes;

- de rationaliser les programmes de subventions en vigueur et de surveiller les bénéficiaires afin que ces derniers n'accumulent pas les avantages; et

- de faire en sorte que tous les programmes de financement et de recherche du gouvernement fédéral soient plus orientés vers les besoins des clients.

Ce programme plutôt chargé semble indiquer que l'on s'attend à une contribution beaucoup plus importante de la part du ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie (MEST), en qualité d'organisme central de coordination et de consultation, que ce ministère n'a pu donner dans le passé. Dirigé de main de maître, le MEST devrait être en mesure de faire office à la fois de conseiller bien renseigné, c'est-à-dire fournissant des conseils judicieux sur les politiques, les priorités et le financement du gouvernement fédéral, et d'observateur de la gestion des laboratoires et des subventions du gouvernement. Dans ce contexte, il faudrait envisager d'améliorer tout spécialement les rapports entre les responsabilités globales du ministre d'État chargé des Sciences et de la Technologie en matière de politique et les mesures de contrôle des dépenses du Conseil du Trésor. En outre, il y aurait lieu de songer à éclaircir le rôle joué par le Conseil national des recherches et à donner à son président et au Conseil même la liberté de gestion qui leur sera nécessaire pour mieux adapter leurs programmes aux besoins des clients et aux objectifs de la politique générale. Enfin, il serait bon de revoir le mandat du Conseil des sciences pour lui permettre d'effectuer des études approfondies sur des questions primordiales et même de renforcer le rôle joué par le CRSNG dans la coordination de l'aide accordée à l'heure actuelle aux universités par trois conseils distincts.

La récupération d'une plus grande partie des coûts, la privatisation d'un certain nombre d'activités et l'abaissement de l'ensemble des plafonds des contributions devraient permettre des économies. On ne peut cependant les chiffrer sans réaliser d'autres études.

SOCIÉTÉ CANADIENNE DE BREVETS ET D'EXPLOITATION LTÉE (SCBE)

OBJECTIF

Permettre au public d'obtenir, par des contrats conclus avec l'industrie, la propriété industrielle et intellectuelle qui est le fruit des recherches financées à même les deniers publics et assurer la protection de cette technologie au profit du Canada.

AUTORITÉ

La Société canadienne de brevets et d'exploitation Ltée (SCBE) est une société d'État qui a été constituée en 1947. Elle a pour fonction d'assurer au profit du Canada l'exploitation optimale des inventions pouvant donner lieu à la délivrance d'une licence et mises au point dans les laboratoires de l'État ou par des institutions et organismes financés par des fonds publics.

DESCRIPTION

La société se procure et brevète les inventions financées par le gouvernement fédéral qui ont une application commerciale et elle contribue au transfert de la technologie en accordant des licences au secteur privé.

Elle agit également comme agent pour les universités canadiennes et les provinces. Ces organisations ont toutefois tendance actuellement à mettre sur pied leur propre service de délivrance des licences parce que les droits de licence exigés par la SCBE sont très faibles et que les demandes de licence viennent presque exclusivement d'entreprises canadiennes.

BÉNÉFICIAIRES

Les entreprises canadiennes capables d'utiliser les brevets et le grand public qui peut se procurer les produits utilisant cette nouvelle technologie.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86
Recettes	1.6	1.6	1.8
Dépenses	1.9	2.2	2.3
Perte nette	(.3)	(.6)	(.5)
A.-P.	25	27.5	27.5

OBSERVATIONS

La SCBE semble éprouver des difficultés à contribuer au transfert de la technologie à l'industrie pour un certain nombre de raisons :

la communication entre la SCBE et le ministère dont la société relève, le MEIR, semble faible et l'intérêt du ministère pour la SCBE est, pour le moins, plutôt mince;

la haute direction de la SCBE n'a pas été nommée pour une longue période. L'organisation est actuellement dirigée par un président intérimaire qui a été nommé il y a cinq ans; et

des postes sont vacants au sein du conseil d'administration de la SCBE (dont les membres sont maintenant nommés par le gouverneur en conseil), et le conseil semble contribuer très peu aux activités de la société.

ANALYSE

La société a besoin d'être plus suivie et mieux orientée par le MEIR. En outre, si elle doit toujours continuer d'assurer l'exploitation optimale de la technologie pouvant donner lieu à l'octroi de licences, il faudra alors examiner la possibilité de trouver une meilleure méthode pour l'aider à remplir son mandat.

OPTIONS

Il y a plusieurs options possibles : de la dissolution de la société à son maintien avec un mandat plus large. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de conserver la SCBE et de revoir son objectif. La société pourrait rester une société d'État ou devenir une direction distincte d'un ministère dynamique et intéressé.

Le ministre de l'Expansion industrielle régionale devrait chercher l'appui du premier ministre pour faire en sorte que la Société canadienne de brevets et d'exploitation Ltée ait comme premier objectif de tirer, à l'échelle mondiale, le plus de revenus possible de la propriété intellectuelle qui appartient au Canada et aux provinces, aux universités et aux autres institutions publiques qui veulent se lier par contrat avec elle. Les avantages dont bénéficierait le Canada pourraient être protégés si l'on offrait d'abord au secteur privé canadien des licences moyennant des droits concurrentiels.

Simultanément, les capacités et les moyens de la direction et ceux du conseil d'administration, si la société doit demeurer une société d'État, devraient être renforcés.

On pourrait trouver des moyens de réinvestir dans la recherche et le développement les revenus que procure l'octroi des licences par la société, ce qui inciterait davantage à recourir à ses services.

CENTRES TECHNOLOGIQUES
(Expansion industrielle régionale)

OBJECTIF

Établir des centres autosuffisants pour faire des démonstrations et pour diffuser de l'information sur la technologie industrielle dans un secteur particulier à l'intention de l'industrie et d'autres groupes intéressés.

DOCUMENT HABILITANT

Anciennement, les centres technologiques étaient financés par l'élément "climat commercial" du PDIR. Quand cet élément a été éliminé, les nouveaux centres technologiques ont été financés par des ententes auxiliaires conclues aux termes des EDER (Ententes de développement économique et régional) et les centres technologiques que le gouvernement s'était déjà engagé à financer ont continué d'être financés par le crédit 10.

DESCRIPTION

Depuis 1967, sept types de centres technologiques ont été établis :

- les instituts de recherche industrielle (IRI)
- les centres de technologie avancée (CTA)
- les associations de recherche industrielle (ARI)
- les instituts consultatifs de gestion (ICG)
- les centres d'innovation industrielle (CII)

(MEIR)

- les centres d'études sur les affaires internationales (CEAI) - MEIR, MAE depuis 1982
- les centres d'excellence - SE

Les Instituts consultatifs de gestion ne sont plus financés par le gouvernement fédéral et aucun engagement financier n'a été pris par ce dernier à leur égard depuis 1982. De même, aucun Institut de recherche industrielle ne sera établi et aucun engagement financier de la part du gouvernement fédéral ne sera pris après 1984-1985. Les centres d'études sur les affaires internationales ont été transférés au ministère des Affaires extérieures (MAE) en 1982; cinq universités reçoivent chacune 80,000 $ par année

jusqu'en 1986-1987 pour les CEAI. Le financement des "centres d'excellence" par le Secrétariat d'État a pris la forme de subventions visant à désigner certaines universités comme centres d'expertise dans certains secteurs. Ce programme a été abandonné et aucun engagement financier n'est requis après 1984-1985. Les trois autres types de centres technologiques sont :

les **Centres de technologie avancée (CTA)** : des universités ou des organismes provinciaux de recherche (OPR) exploitent des installations de R.-D. liée aux technologies avancées. (23 CTA ont été créés : 6 sont autosuffisants, 4 n'existent plus et 13 sont financés.)

les **Associations de recherche industrielle (ARI)** : ce sont des organisations faisant de la R.-D. dans des secteurs particuliers et appuyés financièrement par des entreprises des secteurs en question. (On compte 8 ARI, dont 4 sont autosuffisants et 4 sont financées.)

les **Centres d'innovation industrielle (CII)** : ce sont des centres créés par des universités pour faire des études dans le domaine de la gestion d'entreprise et pour aider les inventeurs à commercialiser leurs inventions. (Deux centres technologiques de ce genre ont été créés, l'un à l'Université de Montréal, l'autre à l'Université de Waterloo; les deux recevront des fonds jusqu'en 1985-1986.)

Les centres technologiques reçoivent une aide financière en vertu du programme pendant cinq ans (avec possibilité de prolongation d'un à trois ans), après quoi ils doivent être autosuffisants ou disparaître.

BÉNÉFICIAIRES

CTA	ARI	CII
- 13 universités - 6 OPR - petites et moyennes entreprises voulant se familiariser avec les technologies avancées	- 7 associations de producteurs - Institut Canada-Israël pour la R.-D. industrielle	- 2 universités - inventeurs débutants cherchant à devenir chefs d'entreprise

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

De 1967-1968 à 1983-1984, 33.3 millions de dollars ont été dépensés en vertu de ce programme. Le gouvernement fédéral s'est engagé à dépenser 26.7 millions de dollars jusqu'en 1989-1990 pour l'ensemble des centres technologiques parrainés par le MEIR.

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
CTA	2.5	6.3	5.8	3.9	2.2
ARI	0.3	0.8	0.7	0.6	0.4
CII	1.6	2.6	2.0	0	0

Les chiffres ci-dessus ne comprennent pas un montant de 43.1 millions de dollars en dépenses "projetées".

OBSERVATIONS

L'Université de l'Alberta et l'Université Laval ont créé des ICG qui sont devenus autosuffisants. Onze IRI ont été créés pour aider les petites entreprises à recourir aux compétences techniques et aux laboratoires des universités. Huit d'entre eux sont autosuffisants, deux n'existent plus et un est financé.

Le gros des recettes nettes des centres technologiques "autosuffisants" provient des subventions gouvernementales à la R.-D.

Dans quelques provinces, les CTA font double emploi avec des centres spécialisés dans le même genre d'expertise. Par exemple, il y a sept centres de technologie avancée spécialisés dans le domaine de la microélectronique, deux dans le domaine de la technologie des métaux et trois dans le domaine de la recherche sur les poissons et l'océanographie (dont deux qui sont situés à Halifax).

ANALYSE

Par rapport aux stimulants fiscaux et aux subventions fédérales à la R.-D., le montant des contributions à l'intention des centres technologiques est très faible.

En principe, il y a de solides arguments économiques en faveur de l'intervention gouvernementale dans le domaine de la diffusion de l'information, mais, pour ce qui est de

la R.-D., ils sont plus contestables (voir la Note sur la politique en matière de technologie par rapport à la politique en matière de R.-D.). Cela témoigne en faveur du maintien d'une certaine forme d'appui du gouvernement aux centres technologiques.

L'un des principaux problèmes concernant l'appui actuel du gouvernement fédéral aux centres technologiques concerne les nombreux chevauchements des activités. Il y a, à l'heure actuelle, plus de 330 centres technologiques au Canada, dont les trente-six centres technologiques ou plus qui sont actuellement financés par le MEIR et qui sont visés par la présente analyse; les ministères de l'Agriculture, de l'Environnement, des Pêches et des Océans, de l'Énergie, des Mines et des Ressources, de la Défense nationale et des Communications, le CRSNG, le CNRC, la CCEA, ainsi que des universités, des OPR et l'industrie parrainent tous des centres technologiques. En plus des dépenses engagées, le nombre excessivement élevé de centres technologiques tend à éparpiller les compétences et à accaparer une partie du personnel techniquement avancé au détriment du secteur privé.

Dans une faible mesure, les centres technologiques accaparent une partie de l'activité au détriment des bureaux d'avocats spécialisés dans les brevets, des bureaux d'experts-conseils et d'autres types d'entreprises du secteur privé.

La réaction des syndicats, des gouvernements provinciaux et des associations de producteurs aux ARI a été très favorable.

Il est probable que le financement des centres technologiques sera accordé à l'avenir en vertu des EDER. Cela aura vraisemblablement pour effet de réduire, à l'intérieur d'une même province, les chevauchements entre les centres technologiques relevant du gouvernement fédéral et ceux relevant des provinces, mais aussi d'augmenter les chevauchements entre les provinces, de rendre le gouvernement fédéral moins apte à poursuivre une politique nationale en matière d'innovation et, peut-être, de mener à une surcapitalisation dans la structure financière des centres.

OPTIONS

Le Groupe d'étude est d'avis que le gouvernement fédéral pourrait améliorer sensiblement le fonctionnement des centres technologiques en rationalisant et en intégrant fortement les centres. L'intégration devrait viser non seulement les centres qui sont actuellement parrainés par le MEIR, mais aussi les centres qui sont commandités par les autres ministères, aussi bien fédéraux que provinciaux. L'accent devrait être mis tout particulièrement sur l'autofinancement des centres d'ici quatre à six ans, même si ce critère ne doit pas s'appliquer à ceux dont le rôle premier est de diffuser l'information générale et d'aider les inventeurs débutants ou les petites entreprises.

CENTRE CANADIEN DE LA TECHNOLOGIE DES MINÉRAUX ET DE L'ÉNERGIE (CANMET)
(Énergie, Mines et Ressources)

OBJECTIF

Permettre au Canada de disposer de techniques adéquates d'extraction, de traitement, d'utilisation et de conservation des ressources minérales et énergétiques.

Assurer la conformité à la Loi sur les explosifs et à son Règlement d'application.

DOCUMENTS HABILITANTS

Le fonctionnement de CANMET est régi par les lois suivantes :

Loi sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources
Loi sur les ressources et les relevés techniques
Loi sur les explosifs

DESCRIPTION

L'activité "technologie des minéraux" comprend : la coordination des travaux de R.-D. menés par le gouvernement fédéral dans le domaine des mines et des minéraux; la promotion et le soutien des travaux de R.-D. effectués par l'industrie et les universités dans le domaine des minéraux; la réalisation de travaux de R.-D. appliquée dans les domaines de la technologie minière, de l'extraction des minéraux, de la métallurgie et de l'utilisation des métaux et des alliages; la détermination des possibilités techniques offertes dans les secteurs minier et métallurgique et le transfert de la technologie au secteur privé.

L'activité "technologie de l'énergie" comprend : la réalisation de travaux de recherche appliquée et de développement technique dans des secteurs choisis, y compris les économies d'énergie, l'exploitation du pétrole lourd et des sables bitumineux, l'extraction et la conservation du charbon, la récupération de l'uranium et le transport de l'énergie; la détermination des possibilités techiques offertes dans le domaine de l'énergie et le transfert de la technologie au secteur privé.

CANMET s'occupe également de la mise au point, des essais et et de l'autorisation de tous les explosifs utilisés au Canada conformément à la Loi sur les explosifs.

D'importants efforts sont faits pour améliorer l'hygiène et la sécurité au travail dans les mines et pour réduire au minimum l'incidence sur l'environnement des émanations provenant des entreprises d'extraction minière et de traitement des minéraux ainsi que de la combustion du charbon utilisé comme combustible de substitution.

Ces tâches sont confiées par contrat au secteur privé (environ 20 % du budget total) ou exécutées dans les laboratoires gouvernementaux de la région de la Capitale nationale et dans les laboratoires de recherche d'Elliot Lake, de Calgary, d'Edmonton et de Sydney.

BÉNÉFICIAIRES

Ce programme profite directement à l'industrie en général (en améliorant son rendement économique et sa productivité) et indirectement à la population canadienne dans son ensemble.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86
Traitements et salaires	27.1	28.9	30.3
F&E (autres dép.)	22.3	32.6	34.2
Subventions et contributions	.2	.5	.1
Immobilisations	11.0	12.4	10.1
TOTAL	60.6*	74.4*	74.7*
A.-P.	801	797	803

* En moyenne, 50 % de ces montants servent à quatre projets devant prendre fin d'ici les cinq prochaines années. À l'heure actuelle, ces quatre projets utilisent 118 années-personnes.

OBSERVATIONS

Le secteur canadien des minéraux a vu son activité baisser considérablement depuis 1980. Par exemple, à la fin

de décembre 1982, il y avait tout près de 60,000 employés en chômage dans l'extraction minière, les fonderies et le secteur de l'affinage, soit 50 % de l'effectif total. Récemment, toutefois, la situation s'est sensiblement améliorée, la main d'oeuvre active atteignant 111,100 à la fin de décembre 1984, ce qui représente quand même 17,000 emplois de moins qu'en 1980, selon Statistique Canada. Par contre, la valeur totale de la production tarde encore à se redresser. Elle était de 12.3 milliards de dollars en 1984, comparativement à 20.9 milliards en 1980. Ces statistiques servent à illustrer l'importance de ce secteur industriel dans l'économie canadienne.

CANMET est le principal service de recherche technique du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMR). Il a été fondé en 1907, sous l'appellation de Division des mines pour répondre aux besoins de recherche et de développement d'une industrie minière jeune et en croissance rapide. En 1974, il a a été réorganisé et a changé de nom pour mieux refléter les activités qui lui ont été ajoutées au fil des ans dans le domaine de la technologie des minéraux et de l'énergie.

En 1968, le ministre d'EMR constituait le Comité consultatif national de la recherche minière et métallurgique pour établir un lien entre les services de recherche d'EMR et la communauté des utilisateurs et pour le conseiller dans les domaines suivants :

recherche minière et métallurgique au Canada;
coordination des programmes de recherche fédéraux et des autres programmes de recherche; et
parrainage des programmes et des projets de recherche des universités et d'autres programmes et projets de recherche.

Ce comité se compose des membres suivants :

un cadre supérieur d'EMR et un représentant de l'industrie nommé par le ministre pour coprésider le comité;
six représentants des entreprises minières et métallurgiques canadiennes;
trois représentants des gouvernements ou des organismes de recherche provinciaux;

trois représentants d'autres ministères ou organismes fédéraux; et
des scientifiques ou des ingénieurs désignés par le ministre selon les besoins.

Les coûts de certains services à caractère scientifique et technique fournis par CANMET sur demande sont assumés par les clients, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement; ces services incluent notamment la plupart des essais et des homologations effectués tous les jours par le personnel de CANMET. Les sommes provenant de la facturation des coûts sont versées directement au Fonds du revenu consolidé. Le montant total des coûts recouvrés durant l'année financière 1984-1985 devrait s'élever à 1.5 million de dollars environ.

En 1981, le Bureau de transfert de la technologie était créé à l'intérieur de CANMET. Les activités du Bureau ont trait surtout à la propriété intellectuelle et consistent essentiellement à fournir de l'aide aux différentes divisions organiques de CANMET, notamment en ce qui concerne les demandes de brevets et de licences, les dossiers d'information particuliers, les études de marché et les évaluations des secteurs d'activité. Elles visent également à assurer que la planification des projets de recherche tienne compte de la possibilité de transfert de la technologie.

ANALYSE

L'effort de R.-D. des entreprises canadiennes des secteurs des minéraux, des métaux et de l'énergie est important, les dépenses totales de ces entreprises à ce chapitre ayant été estimées à 650 millions de dollars en 1983. Le budget de CANMET pour la même année s'élevait à 60.6 millions de dollars, soit 9 % des dépenses totales du secteur privé.

Il faut toutefois faire remarquer que les programmes de R.-D. du secteur privé visent essentiellement à résoudre les problèmes propres à chacune des entreprises de ce secteur. Au cours des dernières années, surtout à cause de la situation économique, l'accent a été mis sur la R.-D. à court terme et sur l'amélioration des procédés déjà existants plutôt que sur le développement de nouveaux procédés. La R.-D. au profit de l'industrie dans son ensemble ou du public en général offre peu d'attrait aux entreprises individuelles. C'est là où CANMET doit jouer un

rôle important si l'on veut que l'industrie dans son ensemble regagne le terrain perdu en améliorant sa productivité et, par conséquent, sa compétitivité.

Le gouvernement fédéral, par le truchement de CANMET, a réussi à centraliser le rôle du secteur public en R.-D. dans le domaine des minéraux et des métaux. Le Québec est la seule province à posséder d'importantes installations de recherche dans ce domaine.

CANMET est une organisation solide ayant une très grande compétence scientifique et professionnelle et dont la planification des travaux de R.-D. est guidée par le Comité consultatif national de la recherche minière et métallurgique qui, en raison de sa composition variée, assure que les résultats des travaux effectués par le centre profitent à l'industrie dans son ensemble et à la population canadienne en général.

OPTIONS

Étant donné l'importance de ces secteurs d'activité dans l'économie de toutes les régions du Canada, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'encourager CANMET à poursuivre ses activités, tout en insistant particulièrement sur l'amélioration de la productivité de son personnel et sur le développement et la conservation de l'énergie. Dans la mesure où cela est possible aussi bien économiquement que techniquement, le ministère devrait sous-traiter davantage aux laboratoires privés et réviser ses barèmes de prix pour se rapprocher le plus possible d'un recouvrement complet des coûts.

Pour inciter CANMET à accroître ses activités commerciales, le gouvernement pourrait également envisager de lui retourner 50 % des recettes produites par la facturation des services et les redevances.

PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL
PROGRAMME D'AIDE À LA RECHERCHE INDUSTRIELLE (PARI)
(Conseil national de recherches Canada)

OBJECTIF

Accroître le potentiel de recherche et de développement de l'industrie canadienne et faciliter l'accès à la technologie actuelle.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de crédits

DESCRIPTION

Le PARI donne des renseignements techniques par le truchement du PARI-C (Service de consultation régional maintenu par des spécialistes du CNRC et d'organismes provinciaux et des experts-conseils de 25 bureaux situés un peu partout au Canada) et du PARI-F (Service d'information technique qui est situé à Ottawa et qui utilise des ouvrages scientifiques et les résultats obtenus en laboratoire pour résoudre des problèmes techniques précis).

Le PARI offre une aide financière par le truchement de contributions versées en vertu du PARI-H (qui paie les salaires des étudiants de premier cycle pendant une période maximale de quatre mois pour aider des petites entreprises à résoudre des problèmes précis de production, de conception ou de contrôle de la qualité), du PARI-L (qui offre aux petites entreprises jusqu'à 4,000 $ pour faire effectuer à contrat, par des laboratoires ou des experts, des recherches pour résoudre un problème), du PARI-M (qui finance jusqu'à concurrence de 30,000 $ les traitements des spécialistes qui travaillent à des projets de R.-D. à court terme pour des petites entreprises) et du PARI-P (qui finance jusqu'à 80 % des traitements afférents à des projets de R.-D. à long terme).

BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires des services d'information sont surtout les petites et moyennes entreprises (jusqu'à 200 employés dans le premier cas) qui n'ont pas ou peu de ressources techniques. Les petites entreprises profitent aussi beaucoup du financement des projets puisqu'en 1983-1984, elles ont accaparé 81 % des projets financés dans

le cadre du PARI-M et du PARI-P et 60 % des fonds de ces mêmes programmes. (De tous les projets réalisés pour des petites entreprises, 84 % de ceux financés dans le cadre du PARI-M et 60 % de ceux financés dans le cadre du PARI-P concernaient des entreprises de moins de 25 employés.) Comme dans le cas de l'élément innovation du PDIR du MEIR, les secteurs qui dépendent le plus de l'innovation (électronique et traitement des aliments) et des projets où la proportion des salaires par rapport aux immobilisations est élevée sont ceux qui en profitent le plus. La répartition géographique des fonds du PARI-P correspond en gros à celle du PIB du secteur manufacturier (l'Ontario ayant reçu 64 % des fonds accordés dans le cadre du PARI-P); les éléments des petits projets fournissent toutefois de plus en plus d'aide dans les Maritimes, au Québec et dans les provinces de l'Ouest. (De tous les projets financés en vertu du PARI-H, 16 % concernaient des entreprises de Terre-Neuve.)

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84 Dépenses réelles	84-85 Prévisions	85-86 Budget principal
Contributions - PARI-C	3.9	6.0	5.5
- PARI-F	1.3	1.6	1.0
- PARI-H	3.7	4.5	4.3
- PARI-L	3.0	6.0	4.8
- PARI-M	5.0	6.8	7.7
- PARI-P	25.4	25.3	24.0
TOTAL contributions	42.3	50.2	47.3
Dépenses de fonct. et immobilisations mineures	1.1	2.0	1.6
Traitements et avantages sociaux	3.0	4.6	4.8
A.-P.	71	93*	93

* L'effectif total comprend 74 spécialistes travaillant dans des établissements de recherche provinciaux et dans d'autres instituts provinciaux, 13 spécialistes de centres spécialisés et 18 spécialistes de l'Association des ingénieurs-conseils du Canada, en plus du personnel du CNRC.

OBSERVATIONS

D'après le Rapport Wright : "À en juger par les exposés et les entrevues, les programmes les plus appréciés sont le PARI et, dans une moindre mesure, le PPIL. Les porte-parole de l'industrie s'accordent largement pour dire que ces programmes fonctionnent bien et nous pensons savoir pourquoi. Les deux programmes sont gérés par le Conseil national de recherches, organisme qui, comme on s'y attend, comprend parfaitement la nature risquée des projets qu'il finance. Étant donné que les responsables de la gestion du PARI et du PPIL parlent le même langage technique que les sociétés auxquelles ils s'adressent, ces programmes sont appliqués de façon beaucoup moins complexe et beaucoup plus efficace que les autres programmes." Cette affirmation est corroborée par les résultats d'une enquête menée en 1983 auprès des clients du CNRC montrant que les taux de satisfaction du PARI sont "beaucoup plus élevés" que les taux de satisfaction d'autres programmes similaires, pour ce qui a trait à la rapidité dans la prise de décisions, à la simplicité des démarches et à la prestation de conseils et d'aide techniques. Une évaluation de l'élément "innovation" du PDIR faite par le MEIR en 1983 a révélé par contre que la prestation des services assurés dans le cadre de ce programme connexe "était lente et incertaine du point de vue des utilisateurs".

Les caractéristiques du programme considérées comme ayant contribué au taux de satisfaction élevé exprimé par les clients sont notamment : le fait que le programme apporte des solutions à des problèmes précis (il est "axé sur la demande"); la nature spécialisée des services; le choix de spécialistes ayant une expérience dans l'industrie; l'adaptation des composantes du programme à des types précis de clients et de projets; l'appui des banques de données (ICIST) et du personnel des laboratoires du CNRC et la décentralisation de la prise de décisions.

Résultats : Les responsables de l'évaluation du PARI du CNRC faite en 1983 ont conclu qu'il y avait une relation positive entre la mesure dans laquelle les entreprises faisaient appel au PARI et les progrès technologiques à court et à long terme de ces entreprises clientes. Environ 90 % des entreprises ayant reçu de l'aide en vertu des programmes PARI ou PPIL ont indiqué que leur potentiel de R.-D. s'était accru. Les composantes du programme s'adressant aux grosses entreprises ayant des stratégies de commercialisation et des plans bien définis (PARI-P) ont

produit des avantages directs en termes de ventes nettement supérieurs à ceux produits par les composantes s'adressant aux petites entreprises (telles que le PARI-M). Mais, si l'on considère que les composantes s'adressant aux petites entreprises ont pour objectif premier d'aider à faire plus de R.-D., on peut dire qu'elles ont réussi dans 75 à 80 % des projets.

Accès des clients : La proportion des entreprises interrogées qui n'étaient pas au courant des services offerts par le CNRC était très élevée, notamment dans le cas des entreprises autres que les grands fabricants et les laboratoires. La décentralisation récente des services de consultation régionaux a toutefois pour effet de faire augmenter de façon très nette le nombre des entreprises demandant de l'aide dans certaines régions, notamment à l'Île-du-Prince-Édouard et dans la région de Victoria. Les mesures actuellement envisagées par le CNRC et le CRSNG pour renforcer les liens avec les universités devraient permettre de faciliter encore plus l'accès des clients à la technologie.

Sources internationales de technologie : Environ 98 % de la technologie qui pourrait profiter aux entreprises canadiennes vient de l'étranger. Les mesures qui pourraient être prises pour préciser et pour exploiter cette technologie font actuellement l'objet de discussions entre le CNRC et le ministère des Affaires extérieures.

Relations avec d'autres programmes :

a. Secteur provincial et secteur privé : La prolifération des instituts de recherche et des centres technologiques augmente les possibilités de double emploi et de dispersion des efforts. Le problème posé par la nécessité de coordonner encore plus l'information est résolu, du moins en partie, par l'affectation récente au personnel régional s'occupant du PARI de quelque 30 spécialistes autres que ceux du CNRC et provenant de divers centres spécialisés, tels que les six centres technologiques de l'Ontario et le Welding Institute of Canada. Voir "Centres technologiques" (DRIE-967) pour les différentes options offertes concernant la rationalisation du financement accordé par le gouvernement fédéral à ces centres.

b. MEIR-PDIR (composante "innovation") : Les évaluations du PDIR du MEIR et du PARI révèlent qu'ils empiètent considérablement l'un sur l'autre au niveau du transfert de la technologie. (Par exemple, le PARI et le PDIR offrent tous deux de l'aide pour le "développement de nouveaux projets ou procédés techniquement risqués".) Dans le Rapport Wright, il est précisément recommandé de confier au CNRC les fonctions développement et technologie.

Domaines posant des problèmes : Selon les résultats des évaluations du PARI et du PPIL, il faudrait, particulièrement dans le cas des gros projets financés par le PPIL et le PARI-P, faire en sorte que le personnel qui s'occupe de la commercialisation et des aspects financiers ait l'expertise nécessaire pour évaluer les débouchés à long terme des technologies. (Voir la note sur le PPIL.)

ANALYSE

Le PARI fonctionne bien. Il pourrait servir de point de départ à un programme de transfert et de technologie intégré comprenant le PARI, le PPIL et le PDIR et à renforcer la coordination des services de conseils techniques offerts par les divers centres du gouvernement fédéral, des provinces et du secteur privé.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe e travail que le gouvernement envisage de se servir du PARI pour créer un programme de transfert de technologie intégré comprenant:

a. le transfert du MEIR au CNRC, des fonctions relatives à la technologie du PDIR, comme le recommande le rapport Wright;

b. la fusion du PPIL avec le PARI-P, tel qu'il est discuté dans la note sur le PPIL;

c. l'amélioration de la liaison des services de consultation entre les universités et les sources internationales de technologie;

d. la réduction des niveaux de contribution, comme cela a été discuté dans les aperçus sur les stimulants à la R.-D. et les stimulants offerts aux entreprises;

e. la gestion du nouveau programme par un Bureau de développement industriel comportant une forte représentation du secteur privé, conformément à la note sur l'INDL (CNRC-106).

PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL
PROGRAMME DES PROJETS INDUSTRIES-LABORATOIRES (PPIL)
(Conseil national de recherches Canada)

OBJECTIF

Promouvoir au Canada, et principalement dans l'industrie canadienne, l'application de connaissances scientifiques et techniques acquises dans des laboratoires gouvernementaux et susceptibles de produire pour le Canada des avantages économiques et sociaux.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de crédits

DESCRIPTION

Ce programme résulte de l'intégration, en 1981, du Programme des projets Industries-laboraroires (PPIL) du CNRC et des Programmes conjoints de projets industriels (PCPI) d'autres ministères fédéraux (Agriculture Canada, Pêches et Océans, EMR, Communications, etc.). Toute technologie émanant des laboratoires d'un ministère participant peut désormais être transmise à l'industrie dans le cadre du PPIL. Un comité interministériel administre le programme et sélectionne des projets, mais c'est le CNRC qui assure la gestion au jour le jour et assume la responsabilité financière. L'ancienne formule des contrats d'achat a été remplacée par des ententes de participation conjointe parce qu'on avait pensé que le partage des coûts augmenterait les chances de commercialisation. En règle générale, le programme permet de financer les projets depuis l'étape de la conception jusqu'à l'élaboration du prototype ou de la construction de l'installation pilote. Les projets sont en outre évalués en fonction de critères visant à établir notamment le niveau de risque, les obstacles à la commercialisation, la capacité technique et commerciale de l'entreprise et les avantages qu'elle pourrait éventuellement en tirer.

BÉNÉFICIAIRES

Le financement accordé en vertu du PPIL est principalement destiné aux petites entreprises canadiennes (moins de 200 employés et chiffre d'affaires ne dépassant pas 5 millions de dollars). La proportion des projets de petites entreprises a augmenté régulièrement depuis la

création du programme, passant de 50 à 60 % au début à 80 à 90 % à l'heure actuelle. En fait, en 1983-1984, 33 % des projets financés dans le cadre du PPIL concernaient des entreprises ayant moins de 10 employés et 26 %, des entreprises ayant entre 10 et 49 employés. La répartition en pourcentage du financement accordé en vertu du PPIL entre les différentes industries du secteur de la fabrication correspond dans une large mesure à la répartition de leurs dépenses de R.-D. La répartition géographique est, sauf au Québec, directement liée au niveau de l'activité industrielle dans le type d'entreprises auxquelles le PPIL s'adresse. (Par exemple, l'Ontario, dont le PIB du secteur manufacturier représente plus de la moitié du total national pour ce secteur, a plus de la moitié du financement total, plus de la moitié des projets et plus de la moitié des entreprises participantes à ce jour.)

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84 Dépenses réelles	84-85 Prévisions	85-86 Dépenses
Contributions	9.9	18.0	21.9
Contrats	5.9	2.3	3.3
TOTAL de l'aide accordée pour les projets	15.8	20.3	25.2
Traitements et salaires			
F & E (autres dép.)	0.7	0.9	0.9
Immobilisations	0.2	0.6	0.4
TOTAL du programme	16.7	21.8	26.6
A.-P.	17	18	18

OBSERVATIONS

Le PPIL est en général bien accepté par l'industrie, bien qu'un peu moins que le PARI. Selon le Rapport Wright : "À en juger par les exposés et les entrevues, les programmes les plus appréciés sont le PARI et, dans une moindre mesure, le PPIL. Les porte-parole de l'industrie s'accordent largement pour dire que ces programmes fonctionnenent bien... Ces programmes sont appliqués de façon beaucoup moins complexe et beaucoup plus efficace que les autres programmes". Cette opinion est corroborée par les résultats d'une enquête menée en 1983 auprès des clients du PPIL :

90 % d'entre eux ont déclaré que leur potentiel de R.-D. s'était amélioré grâce au PPIL; 51 % ont dit avoir constaté une amélioration de leur capacité de production, de commercialisation et de ventes, et 62 % ont déclaré avoir bénéficié de retombées.

L'aspect du programme concernant le transfert de la technologie des laboratoires gouvernementaux soulève des controverses et a suscité un certain nombre de critiques de la part de l'industrie. Une révision du PPIL faite en 1985 par le Conseil économique du Canada concluait toutefois qu'il a "en principe une approche excellente". Des études économiques récentes "montrent également de façon très convaincante que la primauté des forces du marché dans le processus d'innovation n'est tout simplement pas démontrée" et qu'il "est probablement mieux de souscrire, du moins en partie, aux deux théories".

Avantages commerciaux : Les avantages commerciaux du programme à ses débuts (c'est-à-dire avant 1981 lorsqu'il était axé sur la formule des contrats d'achat) étaient inférieurs aux coûts du programme. D'importants changements ont été apportés depuis aux critères d'évaluation, à la marche à suivre et aux niveaux de participation, avec le résultat que les prévisions actuellement faites pour cinq ans indiquent la possibilité (non encore confirmée) qu'il y ait encore plus d'avantages commerciaux à tirer du programme révisé. Les cas récents de succès (par exemple, les amplificateurs laser au CO_2, les vaporisateurs d'insecticide, l'application des techniques de photogrammétrie à la fabrication automatisée, etc.) témoignent également d'un meilleur rendement.

Accès des clients : Plusieurs facteurs permettent de penser que le PPIL pourrait s'étendre au-delà des limites géographiques et sectorielles actuelles, notamment: la façon de procéder plus ou moins au hasard pour analyser les possibilités de transfert de technologie (évaluation du PPIL); le fait que les entreprises non bénéficiaires sont peu au courant des services fédéraux (évaluation du PARI) et le rôle déterminant joué par la proximité des laboratoires fédéraux dans la stimulation des projets du PPIL. (La proportion de projets situés dans un rayon de 30 km d'un laboratoire fédéral, si l'on excepte le Nouveau-Brunswick, va de 100 % dans quatre provinces à 67 % dans une autre.) L'expansion récente du Service de consultation régional du PPIL devrait faciliter l'accès pour les clients des régions plus éloignées.

Ministères fédéraux participants : L'étude de 1983 conclut que la participation des ministères au PPIL correspond à peu près à leurs dépenses de R.-D., le CNRC représentant 45 % environ du financement accordé en vertu du PPIL. On s'inquiète toutefois du fait que les ministères participants, qui estiment que l'appui à l'industrie ne fait pas partie de leur mandat, soient plus favorables à un projet si ce dernier leur procure un avantage et qu'ils puissent, par conséquent, "considérer le PPIL comme une source supplémentaire de fonds d'approvisionnement".

Relations avec d'autres programmes : L'accès à la technologie mise au point dans les installations gouvernementales peut se faire autrement que par l'intermédiaire du PPIL. Parmi les clients du PPIL interrogés, 92 % ont déclaré avoir accès à cette technologie par le biais d'autres programmes, notamment le Programme de propositions spontanées (44 %) et le PARI (44 %), et d'autres contacts (23 %). Les entreprises recevant de l'aide sous forme de transfert de technologie en vertu du PPIL ont souvent reçu d'autre aide du MEIR ou de la BFD. Cela a soulevé des questions concernant la possibilité que des clients du PPIL accumulent de façon excessive des avantages.

Le lancement des projets du PPIL suppose la négociation des conditions relatives à l'octroi de licences et à la propriété de la technologie élaborée par le gouvernement fédéral ou élaborée conjointement. Le rôle joué par la Société canadienne des brevets et d'exploitation Ltée (SCBE) dans ce domaine est capital (SCBE-1).

Les domaines posant des problèmes sont notamment:

a. La nécessité de déterminer tôt quelles technologies sont transférables et de faire savoir à l'industrie quand elle peut se les procurer (point discuté dans la note INDL, CNRC-106).

b. Le manque d'expertise du personnel du PPIL qui s'occupe "de la commercialisation et des aspects financiers du commerce, cette expertise étant nécessaire pour évaluer les perspectives à long terme de commercialisation des technologies" (évaluation du PPIL par le CNRC en 1983). Les propositions visant à combler cette lacune comprennent notamment : la formation du personnel,

l'embauche de personnes ayant une formation commerciale appropriée et un rôle accru des experts financiers dans le choix des projets fait par le comité interministériel.

c. Les niveaux de participation ont en général été jugés trop élevés pour susciter un intérêt suffisant de l'industrie. Actuellement, le programme finance en moyenne 60 % de tous les coûts des projets, ce qui est très élevé si l'on considère en plus les avantages fiscaux. Les limites du financement sont graduellement abaissées par les gestionnaires du PPIL, mais elles devraient l'être encore plus au cours des deux prochaines années (point discuté dans les aperçus des programmes stimulants offerts aux entreprises et de la R.-D.).

d. Le fait que, dans le cadre du PPIL, chaque projet et chaque mise au point de produit fassent l'objet d'un examen distinct peut conduire à des situations où les fonds publics servent à produire plusieurs fois des renseignements à peu près identiques, mais dans différentes entreprises. Il faut, par conséquent, que ce programme soit coordonné avec un programme complémentaire axé sur la solution des problèmes sous-jacents et à long terme auxquels font face un grand nombre d'entreprises. (Pour de plus amples renseignements, voir la note sur l'INDL.)

ANALYSE

L'objectif du PPIL d'assurer la coordination interministérielle du transfert des technologies mises au point dans les laboratoires fédéraux est très louable. Toutefois, l'efficacité du programme a été réduite par un certain nombre de facteurs, dont le manque de motivation (surtout dans les laboratoires n'ayant pas un mandat d'aide à l'industrie clairement défini) à déterminer, dès le début, les technologies exploitables, le fait qu'on n'a pas non plus tenu suffisamment compte du besoin d'intéresser plus étroitement l'industrie au financement et à la détermination des priorités dans la recherche, les lacunes au niveau de l'évaluation des possibilités commerciales des projets proposés, et, par-dessus tout, un certain déséquilibre entre l'approche par projet ou par entreprise du PPIL et celle des programmes destinés à soutenir des recherches de nature plus fondamentale faites par plusieurs entreprises.

Un moyen d'atteindre l'équilibre souhaité serait de réorganiser le Bureau du développement industriel en lui donnant un conseil d'administration composé de nombreux représentants de l'industrie et des ministères. Ce bureau serait chargé de coordonner le financement du CNRC, des projets industriels et des projets conjoints, de manière à associer l'industrie plus étroitement au financement, à la détermination des priorités et à la gestion des projets industriels. Une telle initiative aurait pour effet d'atténuer encore plus la distinction actuelle entre les projets mis sur pied par l'industrie (PARI) et les projets émanant des laboratoires fédéraux (PPIL). Les deux programmes, PPIL et PARI-P, pourraient alors être fusionnés en un seul gros programme d'aide à la recherche industrielle (PARI) de façon à resserrer les liens entre l'industrie et les laboratoires fédéraux.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de fusionner le PPIL et le PARI-P en un seul programme et de l'inclure dans un programme de transfert de la technologie intégré (PARI) les éléments suivants :

a. participation réduite, comme il a été mentionné dans les aperçus sur les programmes de stimulants offerts aux entreprises et la R.-D.;

b. administration assurée par un Bureau du développement industriel ayant une forte représentation de l'industrie; et

c. moyens plus appropriés pour évaluer la rentabilité commerciale des propositions de projets.

RECHERCHES PORTANT SUR DES PROBLÈMES D'IMPORTANCE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DANS DES SECTEURS AUTRES QUE L'ÉNERGIE, LE BÂTIMENT ET LA CONSTRUCTION
(Conseil national de recherches Canada)

OBJECTIF

Fournir et maintenir les ressources matérielles nécessaires pour mettre en oeuvre des programmes de recherche et de développement dans le domaine des sciences et de la technologie afin de répondre aux besoins et aux priorités du pays.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur le Conseil national de recherches; Loi de crédits

DESCRIPTION

Les activités de recherche et de développement exercées à ce titre dans les divers laboratoires du CNRC visent à trouver des solutions à des problèmes d'importance économique et sociale dans des secteurs comme le bâtiment, la construction et l'énergie (qui sont examinés séparément), la qualité de l'environnement, l'alimentation et les forêts, la santé, le secteur public et les transports.

Les recherches sur la santé ont notamment pour but de mettre au point du matériel électronique et des appareils de communication à l'usage des personnes handicapées, d'étudier les problèmes de santé imputables aux vibrations et au bruit, de mettre au point des appareils médicaux et cliniques et d'étudier les mécanismes de réponse et de contrôle biologiques liés au cancer et aux toxines. Les Divisions du génie électrique, du génie mécanique, des sciences biologiques, de chimie et de physique exécutent la plus grande partie de ces travaux.

Les recherches sur l'environnement poursuivent les objectifs suivants : la conservation et l'assainissement de l'environnement (atmosphère, eau et sol) et l'amélioration de la qualité et de la sécurité de l'environnement. Le Laboratoire de recherches de l'Atlantique et la Division de chimie mettent au point des méthodes et produisent des échantillons d'étalonnage pour aider les gouvernements et le secteur privé au Canada à mesurer, au niveau de précision

exigé par les lois fédérales et provinciales, des quantités infimes de substances chimiques et de métaux toxiques. La Division des sciences biologiques établit des critères régissant la qualité de l'environnement et étudie les effets du mercure sur les écosystèmes aquatiques. D'autres divisions effectuent des recherches sur la pollution atmosphérique et sur la pollution par le bruit.

Les recherches en matière d'alimentation et de forêts portent sur l'établissement de méthodes de production, de transformation et de stockage des aliments et des produits de la forêt. L'Institut de biotechnologie des plantes et le Laboratoire de recherches de l'Atlantique sont directement affectés à ces travaux et sont chargés de concevoir de meilleures variétés de cultures et d'en intensifier la production et l'utilisation. Les Divisions des sciences biologiques et de génie électrique et l'Établissement aéronautique national participent aussi à ces travaux.

Les recherches sur le secteur public visent à faciliter l'application de la loi, en concevant notamment un vêtement spécial pour le désamorçage de bombes et un détecteur d'explosifs, et à mettre au point des systèmes et des techniques d'enseignement assisté par ordinateur.

Les recherches en matière de transports visent à améliorer la qualité et la sécurité des véhicules, des installations et des services dans le domaine des transports. Parmi les sujets à l'étude citons le comportement des matériaux et de la structure des avions, les réseaux ferroviaires, les moteurs, les études hydrauliques des cours d'eau, des ports et des structures marines.

BÉNÉFICIAIRES

D'autres ministères comme Santé et Bien-être social Canada, Transports Canada, Environnement Canada, Agriculture Canada et Pêches et Océans, ainsi que le secteur privé et le grand public.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Transferts/Stimulants						
Subv. et contrib.	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Dépenses de fonct.						
Traitements	8.7	16.4	17.4	17.8	16.4	16.5
F & E	3.5	6.3	7.9	7.6	7.4	7.4
Recettes		0.6	1.4	1.1	1.1	1.1
Immobilisations	1.3	2.1	2.2	2.8	3.2	4.8
Dépenses nettes	13.7	25.6	29.1	29.5	28.3	30.0
A.-P.	235	394	395	387	384	386

La ventilation des dépenses par secteur pour l'année 1985-1986 est la suivante :

	millions $	A.-P.
Qualité de l'environnement	4.4	51
Alimentation et forêts	8.6	101
Santé	6.4	92
Secteur public	2.3	36
Transports	6.7	107

Au total, les compressions budgétaires touchant cet élément de planification pour l'année 1985-1986 sont de 63 années-personnes et de 36.2 millions de dollars. Elles sont réparties entre les secteurs suivants : le Secrétariat de l'environnement, le projet d'Institut de recherches sur les régions froides, l'énergie et l'électrochimie.

OBSERVATIONS

La recherche à l'appui des priorités nationales d'ordre social et économique est une activité légitime et essentielle du gouvernement. Dans ce contexte, le rapport Wright fait remarquer que "... les laboratoires fédéraux qui n'ont rien à voir avec l'industrie sont légion. Leur principal client est le gouvernement fédéral dont les ministères et organismes demandent souvent que des recherches soient faites à l'appui de services précis, comme le contrôle de la qualité de l'eau ou l'essai de produits de

consommation. Selon nous, il est parfaitement légitime que le gouvernement finance les travaux de recherche destinés à améliorer la capacité d'un ministère; à faire des essais ou à assurer un contrôle; à établir des codes, des normes ou des règlements; ... à résoudre des problèmes nationaux ou régionaux comme les pluies acides...".

L'affectation et la gestion des ressources disponibles pour les recherches dans ce secteur posent toutefois d'autres problèmes qui sont, à de nombreux égards, plus difficiles à résoudre que ceux qui sont soulevés par la recherche à l'appui de l'innovation industrielle. Voici ce qu'en dit le rapport Wright : "Leur principal client étant le gouvernement fédéral, ces laboratoires ont souvent encore plus de difficultés à définir leurs mandats que les laboratoires dont la principale responsabilité consiste à faciliter la poursuite des objectifs de l'industrie. L'inertie, le manque de pertinence, le chevauchement des mandats et des sphères de compétence des ministères sont des dangers actuels qui sautent aux yeux. Les relations entretenues au sein du gouvernement ne sont pas axées sur des résultats précis comme le sont la plupart des opérations commerciales".

Ces problèmes généraux prennent d'autant plus d'ampleur au CNRC que ce dernier n'est l'autorité compétente dans aucun des secteurs énumérés ci-dessus (santé, transports, environnement, pêche, etc.). Traditionnellement, aux termes de sa loi constitutive, le CNRC offre, à même son budget de base A, un éventail de services de soutien technologique qui s'appliquent à des programmes dont l'orientation générale et les priorités sont établies par d'autres organismes. Dans la plupart des cas, on peut, pour justifier que la prestation de ces services fasse encore partie du mandat du CNRC, invoquer le fait qu'il ne serait pas rentable que le ministère compétent achète l'équipement ou acquière les diverses connaissances nécessaires à la réalisation d'une activité particulière (comme les connaissances en génie mécanique, en génie électrique et en matériaux qu'exige l'exécution de certains projets biomédicaux). Des arguments convaincants peuvent également être présentés en faveur de l'utilisation d'un laboratoire du CNRC aux fins de la mise au point de technologies qui seraient utiles à la fois à un ministère chargé de réglementer un secteur donné et au secteur en question. (Le Laboratoire de recherches de l'Atlantique produit une documentation dont se servent des organismes de réglementation comme Environnement Canada et

Pêches et Océans pour appliquer la Loi sur l'immersion de déchets en mer et qui aide également le secteur privé à se conformer à ces règlements en évaluant les options dans le cas du dragage et du traitement de minéraux.) Cependant, les motifs invoqués pour justifier le maintien de la participation à long terme du CNRC à d'autres activités semblent beaucoup moins évidents. Par exemple, la responsabilité de la réalisation de certains essais environnementaux pourrait être transférée à Pêches et Océans ou à Environnement Canada dès que des normes et des méthodes seraient établies.

De façon générale, les projets sont entrepris sur la recommandation de divers comités associés et consultatifs (dont font partie des représentants des ministères, compétents) ou à la demande précise d'autres ministères, ou sont le résultat d'une initiative de chercheurs et de directeurs du CNRC. On a élaboré des politiques générales dans certains secteurs, notamment en biotechnologie et en sciences biomédicales, et on a mis sur pied le programme relativement restreint du Bureau du projet de la sécurité publique, pour lequel des politiques, des rôles et des mécanismes de financement ont été clairement définis. (En vertu du projet de la sécurité publique du Programme canadien de science et de technologie à l'appui du maintien de l'ordre, le CNRC offre un soutien technologique dans le cadre d'un programme géré et financé par la GRC.) Cependant, de façon générale, les objectifs et les recherches du CNRC n'ont pas été suffisamment intégrés aux politiques, priorités et programmes des ministères compétents.

La "gratuité" de la plupart des services fournis à même le budget de base A du CNRC complique la situation car le ministère compétent n'est pas vraiment incité à rationaliser ces services ou à les prendre en considération au moment de l'élaboration de la politique sectorielle. Des problèmes peuvent également survenir en période de compressions budgétaires si le CNRC abandonne un service qu'il ne juge pas prioritaire mais que le ministère compétent juge essentiel. À titre d'exemple, le CNRC a récemment cessé d'offrir des services de dosimétrie que, pour sa part, Santé et Bien-être social Canada jugeait essentiels.

Voici les solutions proposées pour remplacer le régime de financement actuel : a) l'application d'un régime de paiement individuel des services en vertu duquel le ministère compétent adjugerait chaque année des marchés

de services précis payés à même ses crédits, ou b) le recours à un système semblable à celui du Bureau du projet de la sécurité publique, où le ministère compétent serait responsable de la gestion du programme et assumerait les coûts en sus des sommes affectées à cette fin dans le budget de base A du CNRC. Quelle que soit la solution retenue, il faudrait modifier les services votés actuels des ministères et du CNRC. Cette tâche pourrait être confiée au Conseil du Trésor.

ANALYSE

De solides arguments peuvent être avancés en faveur du maintien de la participation du CNRC à la recherche dans le but de trouver des solutions aux grands problèmes économiques et sociaux. Cependant, les mesures de soutien scientifique devraient être rationalisées en fonction des politiques et programmes des ministères fédéraux compétents dans chacun des principaux secteurs suivants : santé, forêts, agriculture, environnement et transports. On pourrait y arriver (d'une façon différente de ce que préconise le rapport Wright, c'est-à-dire simplement d'"exhorter les ministères fédéraux à coordonner leurs mandats de façon plus rationnelle") en obligeant le CNRC et divers ministères compétents à élaborer, en s'inspirant du programme du Bureau du projet de la sécurité du public, des "programmes de soutien scientifique et technique" pour chacun des grands domaines de la politique générale. Ces programmes seraient rattachés au CNRC et devraient prévoir l'attribution des responsabilités en matière de financement et de gestion, le transfert des activités qui pourraient être effectuées de façon rentable par les ministères compétents à ces mêmes ministères et le classement par ordre de priorité de projets précis en respectant les ressources actuelles (ou les ressources disponibles après compression).

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de créer au sein du CNRC un programme de soutien scientifique et technique pour chaque grand domaine de la politique générale, en respectant les ressources actuelles (ou les ressources disponibles après compression) du CNRC et des ministères. Il y aurait lieu d'inclure dans le protocole d'entente entre le CNRC et les ministères concernés une définition claire des rôles, le classement des projets par ordre de priorité et le mécanisme de financement.

COMPÉTENCE NATIONALE DANS LE DOMAINE DES SCIENCES NATURELLES ET DU GÉNIE (Conseil national de recherches Canada)

OBJECTIF

Favoriser la création au Canada de conditions propices à l'acquisition de nouvelles connaissances scientifiques et techniques; établir et maintenir des moyens de répondre rapidement et efficacement aux besoins futurs en connaissances scientifiques et techniques et en analyses approfondies des problèmes scientifiques et techniques à l'échelle nationale et internationale.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le Conseil national de recherches; Loi de crédits

BÉNÉFICIAIRES

Le milieu scientifique; le grand public.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Dépenses de fonct.						
Traitements	23.4	24.2	25.8	26.0	25.0	25.0
F & E	8.1	8.7	10.1	9.6	9.6	9.6
Immobilisations	4.6	3.9	4.4	5.3	5.6	6.1
Contributions et subventions	-	-	0.1	0.04	0.06	0.03
TOTAL	38.1	36.8	40.4	40.9	40.3	40.7
Recettes	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
A.-P.	592	574	582	561	561	561

OBSERVATIONS

C'est en grande partie grâce à la réputation d'excellence des scientifiques canadiens qui font de la recherche fondamentale que le Canada occupe une position privilégiée et jouit d'un certain prestige sur la scène internationale. Cette réputation permet également aux scientifiques canadiens d'avoir accès aux découvertes faites

à l'étranger et donne à la technologie canadienne une marque de fiabilité sans laquelle elle ne peut réussir à pénétrer les marchés intérieur et extérieur.

Les résultats des travaux de recherche fondamentale sont également essentiels pour faire progresser la science et la technologie. Par exemple, c'est grâce à la recherche fondamentale en génétique que l'on a pu reconstituer le gène de la proinsuline humaine. Cette réalisation est considérée comme un pas de géant vers la production d'insuline humaine pure par des bactéries. Les travaux en spectroscopie de résonance magnétique nucléaire ont contribué à expliquer les effets sur le corps humain de médicaments comme les antibiotiques et les anesthésiques.

À l'instar des universités, le CNRC est un grand promoteur de la recherche fondamentale ou "pure". Pour 1985-1986, il consacre à cette activité 40.9 millions de dollars et 561 années-personnes.

Affectation des ressources à la recherche fondamentale (en millions de dollars et en années-personnes)

Disciplines/ Champs de la recherche	Réelle 83-84		Prévue 84-85		Estimation 85-86	
	$	A.-P.	$	A.-P.	$	A.-P.
Physique	3.9	52	3.2	37	2.4	24
Chimie	6.7	101	6.7	103	6.3	95
Astrophysique	9.2	151	8.5	133	8.7	133
Sciences microstructurales	-	-	1.3	16	1.3	16
Sciences biologiques	10.7	166	12.5	174	14.2	186
Génie	6.3	104	8.1	119	7.9	107
	36.7	574	40.4	582	40.9	561

Le pourcentage des ressources totales affectées à la recherche fondamentale varie considérablement d'un laboratoire à un autre. Par exemple, en 1982-1983, l'Institut Herzberg d'astrophysique a consacré 71 % de ses ressources à cette activité, par rapport à 44 % à la chimie, à 29 % à la physique et à 4 % au Centre canadien des sciences spatiales.

Le pourcentage des ressources totales du CNRC affectées à la "recherche fondamentale et exploratoire" n'a cessé de diminuer depuis 1976-1977, surtout parce que l'accent a été mis de plus en plus sur la recherche orientée directement sur l'innovation industrielle. Pour 1985-1986, 40.9 millions de dollars y sont consacrés, soit seulement 8.4 % du budget total du CNRC, comparativement à 15 % (ou 17.1 millions de dollars) en 1976-1977. En 1975-1976, 28.5 % des années-personnes prévues dans le Programme de recherches scientifiques et industrielles (ou 659) étaient affectées à la recherche fondamentale; ce chiffre est tombé à 18.7 % en 1979-1980 et à 17 % (574 années-personnes) en 1983-1984.

En 1985-1986, les ressources totales ont été amputées de 41 années-personnes et de 2.9 millions de dollars. Ces compressions touchaient les rayons X et le rayonnement nucléaire, la chimie des hautes pressions et la technologie de la fabrication.

Bien que certains se soient interrogés sur le niveau de financement actuel de la recherche fondamentale ("beaucoup trop" ou "trop peu"), la plupart des critiques estimaient qu'il y avait des problèmes plus pressants, notamment la "microgestion" (rapport Wright); l'insuffisance d'aide à long terme aux chercheurs de niveau international; l'absence de coordination du financement de la recherche fondamentale entre les universités (subventions du CRSNG, du CRNC et du CRSH) et les laboratoires fédéraux; et la non-participation du secteur privé aux tentatives pour combler les "importantes lacunes" en matière de recherche appliquée.

Les lacunes dans les connaissances fondamentales mises à la disposition du secteur privé sont un problème grave en raison : a) de la tendance de la part d'un nombre croissant de pays, comme les États-Unis, à restreindre l'accès à la technologie de pointe développée sur leur territoire, et b) de l'absence du secteur privé canadien dans les activités liées à l'élaboration de solutions aux problèmes à long terme auxquels se heurtent toutes les entreprises. Cet aspect de la recherche de "compétence nationale" du CNRC est traité avec l'INDL (CNRC-106).

Voici les statistiques de l'OCDE sur le financement par l'État de la R.-D. au titre de "l'avancement des connaissances" (en dollars par habitant pour 1981) :

Portugal - 2	États-Unis - 16	Finlande - 24
Grèce - 3	Danemark - 17	Canada - 28

Irlande - 7	Italie - 17	Japon - 29
Nouvelle-Zélande - 9	Belgique - 18	R.-U. - 30
Australie - 32	France - 32	Allemagne - 55
Pays-Bas - 47	Suisse - 48	Suède - 55

ANALYSE

Depuis longtemps, la création de conditions favorables à la recherche suscitée par la curiosité est considérée comme l'une des caractéristiques et l'un des principaux avantages d'une société avancée.

Il est essentiel que le gouvernement fédéral continue d'appuyer cette activité s'il veut que le Canada acquière une compétence nationale lui permettant de se maintenir au niveau des autres pays sur le plan des progrès scientifiques et technologiques. Actuellement, l'aide accordée est légèrement inférieure à celle d'autres pays comme la Suède, le Royaume-Uni et l'Australie, bien qu'elle soit supérieure à celle que dispensent les États-Unis et la moyenne des pays de l'OCDE (24 $ par habitant).

Les connaissances qu'apporte la recherche fondamentale sont également essentielles pour les applications industrielles futures. Les préoccupations à court terme de l'industrie mettent souvent en évidence des lacunes importantes dans les connaissances fondamentales, lacunes qui devront être comblées si l'on veut trouver des solutions pratiques à long terme. De façon générale, le secteur privé s'adonne très peu à la recherche fondamentale à long terme; ce type de recherche est habituellement confié aux laboratoires des universités ou des gouvernements.

Les ressources actuellement consacrées à la recherche fondamentale pourraient, malgré l'importance de cette activité, être augmentées, diminuées ou redistribuées de façon plutôt arbitraire. Par exemple, des ressources pourraient être transférées de secteurs comme l'astronomie et la physique des hautes énergies, où les retombées sont moins immédiates ou moins évidentes, à des secteurs plus étroitement associés à la recherche appliquée. Cependant, de tels aménagements devraient être mûrement pesés puisqu'ils pourraient entraîner la perte et éventuellement une pénurie de spécialistes dans certains secteurs, une baisse d'influence du Canada sur la scène internationale, l'impossibilité d'avoir accès à la technologie mise au point à l'étranger et, par-dessus tout, la perte d'un investissement précieux sur le plan culturel et éducatif.

De multiples faits montrent que la qualité de la recherche fondamentale pourrait être sensiblement améliorée sans ressources additionnelles si la recherche suscitée par la curiosité était assujettie à une évaluation beaucoup plus rigoureuse par des pairs. Les ressources disponibles pourraient être réorientées pour appuyer les rares chercheurs exceptionnels capables, d'après leurs pairs, d'apporter une contribution exceptionnelle d'envergure internationale. Pour cela il faudra peut-être donner plus d'importance à certains secteurs, même au détriment d'autres qui ne comptent aucun chercheur exceptionnel. Le CNRC pourrait par exemple adopter à l'intention de ses propres laboratoires un régime de "subventions" semblable à celui qu'utilise le CRSNG pour soutenir la recherche universitaire. Une réserve centrale de fonds et d'années-personnes pourrait être constituée à même les ressources existantes, qui seraient réaffectées comme le jugerait bon le Conseil pour aider les chercheurs émérites du CNRC. L'évaluation par des pairs, à laquelle participeraient le CNRC et le CRSNG, pourrait également être mieux coordonnée de manière à assurer une distribution adéquate de l'ensemble des ressources disponibles entre les laboratoires des universités et ceux du gouvernement fédéral. La recherche fondamentale plus étroitement liée aux besoins du secteur privé est examinée séparément dans la partie qui concerne l'aide des laboratoires au Programme d'innovation et de développement industriels (CNRC-106).

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de demander au président du Conseil national de recherches Canada :

a. d'élaborer un plan d'action en vue de renforcer le processus d'examen par les pairs pour la recherche fondamentale et la recherche suscitée par la curiosité, afin que les ressources disponibles servent à fournir toute l'aide voulue au petit nombre de chercheurs exceptionnels (CNRC) qui sont capables, de l'avis de leurs pairs, d'apporter une contribution exceptionnelle de calibre international;

b. d'établir, conjointement avec le président du CRSNG, un mécanisme de coordination de l'examen par les pairs auquel seraient assujettis les chercheurs des universités et du gouvernement.

RECHERCHES PORTANT SUR DES PROBLÈMES D'IMPORTANCE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE : BÂTIMENT ET CONSTRUCTION (Conseil national de recherches Canada)

OBJECTIF

Assurer des services de recherche et de consultation qui contribueront à réduire les coûts de construction et d'exploitation tout en améliorant les normes de qualité, de salubrité et de résistance structurale.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de crédits

DESCRIPTION

La Division des recherches en bâtiment comprend des laboratoires centraux à Ottawa, une station de recherche sur l'incendie à Almonte et des stations régionales à Saskatoon, Halifax et Vancouver.

La Division est notamment chargée d'établir et de maintenir une expertise au profit de l'industrie de la construction; d'effectuer des recherches sur des problèmes qui sont propres au Canada ou n'ont pas été adéquatement résolus à l'étranger; de participer à la coordination des activités de recherche en bâtiment comme des colloques et des conférences; de fournir les installations d'essai nationales qui sont nécessaires; de collaborer à l'établissement de méthodes d'essai, de codes et de normes nationaux comme le Code national du bâtiment et le Code national de prévention des incendies; de promouvoir l'utilisation par l'industrie de la construction de nouvelles technologies et des technologies existantes (Digests de la construction au Canada).

BÉNÉFICIAIRES

Le grand public tire profit des réductions des coûts et des améliorations sur le plan de la qualité et de la sécurité qui découlent des activités de R.-D. dans le secteur de la construction.

En 1984, la DRB a répondu à 408 demandes de renseignements techniques écrites et à environ 2,500 demandes téléphoniques (à l'exclusion des demandes portant sur les

codes et les normes et sur la MIUF). Trente-cinq pour cent des demandes écrites provenaient des gouvernements, 33 % de particuliers, 17 % de concepteurs et 15 % des industries. Au chapitre des codes et des normes, la DRB a reçu 2,000 demandes de renseignements, qui se répartissaient approximativement ainsi : 50-55 % de la part des gouvernements et 40-45 % de la part de concepteurs.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	150	146	172	172	172
Dépenses de fonctionment					
Traitements	6.1	6.2	7.7	7.7	7.7
F & E	1.8	2.6	2.8	2.8	2.8
Immobilisations	0.7	1.0	1.2	1.2	1.2
TOTAL	8.6	9.8	11.7	11.7	11.7

OBSERVATIONS

Description de l'industrie : L'industrie de la construction est très fragmentée puisqu'elle comprend les propriétaires, les concepteurs, les fabricants, les fournisseurs, les entrepreneurs et les sous-traitants. En 1983, son chiffre d'affaires représentait plus de 16 % du PNB (par rapport à environ 8 % aux États-Unis), soit environ 56 milliards de dollars. En gros, 45 % des sommes étaient investies dans la construction des grands travaux de génie civil, 30 % dans la construction résidentielle et 25 % dans la construction de bâtiments industriels, commerciaux et d'institutions.

Tendances : D'après le Conseil pour l'expansion de l'industrie de la construction, la taille moyenne des entreprises de construction résidentielle continuera de diminuer, principalement en raison de la réduction de la construction spéculative et de l'importance croissante des travaux de transformation et de rénovation. D'autre part, on prévoit que de plus en plus, la construction d'établissements industriels et les travaux de génie civil seront effectués par de grandes sociétés et des coentreprises réunissant des entrepreneurs de réputation internationale.

Ces deux tendances augmenteront les besoins à l'égard d'une "technologie de pointe" et de "systèmes de renseignements commerciaux efficaces".

Il est difficile de tracer un portrait précis de la R.-D. en matière de construction, principalement en raison de l'absence de statistiques fiables. Cependant, on considère que ce secteur n'est pas très actif : il représente entre 0.1 et 0.2 % de la valeur de l'ensemble des travaux de construction effectués chaque année.

Dépenses estimatives totales au titre des activités internes de R.-D. en construction (en millions de dollars)

Année	Gouv. féd. $	%	Industrie $	%	Gouv. prov. $	%	Univ. $	%	Total	Total en $ de 1971
67	10.5	57	4.4	24	0.7	4	2.8	15	18.4	21.5
73	15.0	44	12.9	38	0.5	2	4.7	14	33.9	29.6
76	20.2	48	15.1	36	1.2	3	5.3	13	42.1	26.3
80	25.0	48							52.4	23.8

Participation de l'industrie : Dans le secteur privé, les principaux promoteurs de la R.-D. en matière de construction sont les sociétés et les associations importantes qui souhaitent réduire les coûts d'immobilisations et les coûts de fonctionnement et d'entretien (comme l'Association canadienne de l'électricité) et les associations de fabricants qui sont actifs sur les marchés très concurrentiels de l'acier, du bois, du béton et du ciment. De façon générale, cependant, il existe très peu de liens entre ces intervenants et les propriétaires, concepteurs et constructeurs, qui pourraient figurer parmi les principaux bénéficiaires de la R.-D., mais ne semblent guère incités à mettre au point ou à appliquer individuellement une nouvelle technologie.

Participation des gouvernements provinciaux et des universités : Certains gouvernements provinciaux ont mis sur pied des programmes de R.-D. en matière de construction qui sont principalement exécutés par les services publics d'énergie, les ministères chargés des transports, de l'énergie, du logement et de l'environnement, et les conseils de recherche (notamment ceux de la Saskatchewan et de l'Alberta et la Fondation de recherches de l'Ontario).

Les organismes universitaires qui contribuent le plus à la R.-D. sont notamment l'École polytechnique, l'Université McGill, le Center for Building Studies de l'Université Concordia et les universités de Toronto et de Waterloo.

Le gouvernement fédéral est engagé dans la recherche à de multiples niveaux étant donné qu'un grand nombre de ministères sont responsables de la recherche interne ou du financement de la recherche externe ou des deux. La Division des recherches en bâtiment du CNRC est le principal organisme de recherche interne. Cependant, des activités de R.-D. en matière de construction sont également effectuées dans d'autres laboratoires du CNRC, par Énergie, Mines et Ressources Canada, Transports Canada, la SCHL (qui a un ambitieux mandat de R.-D. en matière de construction résidentielle). À ces activités doivent être ajoutées les contributions du CRSNG, du CRSH, du CNRC (par voie du PARI et du PPIL) et du MEIR.

À cause de l'absence de fonctions, de politiques et de données précises, la coordination des recherches, si limitée soit-elle, est le résultat de rapports officieux et de l'activité des deux principaux conseils consultatifs : le Conseil pour l'expansion de l'industrie de la construction (qui est financé par le MEIR et s'intéresse principalement à la gestion des activités de construction et aux intérêts de la main d'oeuvre) et le Comité canadien des recherches en bâtiment (un comité associé du CNRC axé sur la science et la technologie du bâtiment). Les solutions préconisées dans des études récentes vont de la définition des rôles à la fusion des comités et à la création d'un ministère de la construction.

La Division des recherches en bâtiment

La DRB fournit des services de soutien administratif et technique pour l'établissement de normes et de codes nationaux. Le Conseil pour l'expansion de l'industrie de la construction accorde pleinement son appui aux travaux réalisés dans ce secteur parce qu'il est constamment nécessaire de mettre à jour ces codes à cause des changements technologiques et des facteurs sociaux et économiques. En outre, le Conseil signale que le manque d'uniformité entre les provinces dans l'application du Code national du bâtiment augmente les coûts de planification et d'exécution des entrepreneurs et de tous ceux qui essaient d'exercer des activités dans diverses provinces. L'utilité du CNRC dans ce secteur repose sur la nécessité de

centraliser les renseignements techniques qui servent à l'élaboration des codes précités et d'établir un rapport objectif d'indépendance entre le coordonnateur national et les divers organismes de réglementation ou touchés par la réglementation. Il y aurait lieu d'examiner plus à fond la possibilité d'accroître les recettes tirées de la vente de renseignements techniques aux gouvernements et à l'industrie.

En gros, 65 % des activités de recherche de la DRB concernent des problèmes propres au Canada ou qui n'ont pas été adéquatement résolus à l'étranger. La recherche porte principalement sur les matériaux de construction, les structures, le rendement, l'énergie, la prévention des incendies, les études géotechniques, le bruit, les vibrations et les problèmes thermiques. Les projets sont choisis d'après les conseils du Comité associé des recherches en bâtiment du CNRC et suivant l'urgence des problèmes ou la nature à long terme des recherches nécessaires. La Division favorise le travail en commun en associant des chercheurs de l'industrie ou des universités et a également, à quelques occasions, donné des contrats à des chercheurs du secteur privé en vue de la réalisation d'essais ou de projets de recherche particuliers. Des projets sont également soumis par des ministères ou organismes gouvernementaux. (La SCHL verse, chaque année, un acompte de 150,000 $; en contrepartie de cet acompte, elle a reçu en 1983-1984 une aide à la recherche évaluée approximativement à 250,000 $.) Il reste cependant des sujets de préoccupation importants comme la lenteur avec laquelle les petites entreprises adoptent les nouvelles technologies et les technologies existantes et le rôle insuffisant de l'industrie dans le financement de la recherche et la sélection des projets.

Le transfert de technologie à de petites entreprises régionales pourrait être amélioré sans aucune dépense supplémentaire pour le gouvernement fédéral en confiant aux services régionaux de consultation la tâche de fournir des conseils sur la technologie appliquée au bâtiment et en passant des marchés de services avec des experts en bâtiment des gouvernements fédéral et provinciaux ou d'associations. Ce service pourrait produire des recettes et ainsi défrayer les coûts associés aux marchés de services. L'affiliation récente de la DRB au Bureau de développement industriel du CNRC devrait faciliter ce changement.

On considère qu'en général l'industrie ne participe pas assez au financement et à la détermination des priorités en matière de recherche. On a proposé que la DRB se consacre entièrement aux besoins de l'industrie, qui serait pleinement responsable de sa gestion et de son financement. Une autre solution, légèrement différente, serait d'appliquer le modèle "Forintek". (En 1979, le Laboratoire des produits forestiers du gouvernement fédéral a été privatisé sous le nom de "Forintek". À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral finance le laboratoire dans une proportion d'environ 60 %, le reste des fonds provenant de cinq gouvernements provinciaux et de grandes sociétés. Des représentants du secteur privé forment environ les deux tiers des membres du conseil d'administration de Forintek.) Parmi les arguments qui militent en faveur de l'application progressive d'une approche modifiée, citons : le morcellement de l'industrie de la construction, qui comprend un plus grand nombre de petites et moyennes entreprises que les industries des produits de la forêt ou des pâtes et papiers; les difficultés qu'ont connues d'autres pays, notamment l'Australie et la Suède, après avoir confié entièrement à l'industrie la recherche dans ce secteur; et la nécessité de mettre en place un mécanisme objectif et externe de rédaction des codes. Dans l'élaboration de propositions précises, les facteurs suivants pourraient être pris en considération : une composition assez variée du conseil d'administration; l'utilisation de projets et d'années-personnes tributaires de recettes; les conséquences d'un recours plus fréquent à l'impartition.

ANALYSE

De solides arguments militent en faveur d'une présence active du gouvernement fédéral dans le domaine de la R.-D. en construction. Selon le rapport Wright, la plupart des recherches entreprises à l'heure actuelle justifieraient une participation importante du gouvernement fédéral, par exemple, dans des secteurs où l'industrie est trop morcelée pour entreprendre les travaux qui s'imposent et où "les éventuels avantages (sont) trop peu importants ou trop éloignés pour attirer l'industrie privée". Grâce à ses recherches, la DRB apporte, sans lien de dépendance, une aide technologique précieuse pour la réalisation de normes et de codes nationaux. Cependant, l'attribution d'une trop grande responsabilité directe du gouvernement fédéral, comme cela semble être le cas en ce moment, risque fort d'empêcher l'industrie de s'engager comme il convient dans le

financement de la recherche et dans la détermination des priorités. On pourrait faire de la DRB un centre cofinancé par les gouvernements fédéral et provinciaux et par l'industrie et où cette dernière participerait au maximum au financement et à la gestion. Il donnerait des avis objectifs pour soutenir les activités intergouvernementales relatives à l'établissement de codes et de règlements.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de préciser le rôle qu'il doit jouer dans le domaine de la recherche en bâtiment et en construction.

SOUTIEN DES LABORATOIRES POUR L'INNOVATION ET LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIELS (Conseil national de recherches Canada)

OBJECTIF

Appuyer la recherche scientifique et technique et doter l'industrie canadienne de moyens de développement industriel.

Contribuer à répondre aux besoins régionaux de recherche et de développement en matière de sciences et de technologie, de concert avec les organismes fédéraux et provinciaux, les universités et l'industrie.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de crédits

DESCRIPTION

Contrairement au PARI et au PPIL, la composante INDL n'existe pas comme telle en tant que programme, ni même en tant qu'activité coordonnée. Pour les fins de l'évaluation des programmes, la composante INDL représente la somme de toutes les activités et ressources connexes reconnues par le CNRC comme étant destinées à aider l'innovation et le développement industriels grâce à des liens informels et à des contrats. Au nombre des projets actuellement en cours, citons les travaux sur les matériaux métalliques utilisés dans l'industrie aérospatiale, sur les semi-conducteurs inorganiques, sur les caractéristiques de pression, de volume et de température (PVT) des liquides et des gaz et sur les revêtements et les filtres optiques.

BÉNÉFICIAIRES

Les liens informels ont surtout été établis avec des entreprises du secteur manufacturier (53 %) et des entreprises situées en Ontario (55 %). Dans le cas des travaux donnés à contrat, environ 45 % ont été adjugés à des firmes d'experts-conseils, 30 % à des entreprises du secteur manufacturier, et 18 % à des entreprises faisant de la recherche et du développement. Cinquante-quatre pour cent des contrats ont été donnés en Ontario, 14 % au Québec, 10 % en Colombie-Britannique, et 22 % dans les autres provinces.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Traitements	22.8	26.7	33.0	34.2	32.0	32.6
F & E (autres dépenses)	10.6	12.1	23.8	15.0	15.0	14.4
Subventions et contributions	-	-	1.8	0.5	0.5	0.5
Immobilisations	22.9	22.1	67.1	51.2	19.2	12.0
TOTAL	56.3	60.9	125.7	100.9	66.7	59.5
Recettes	-	-	1.3	1.3	1.4	1.7
A.-P.	590	653	774	769	762	773

OBSERVATIONS

Les évaluations des sociétés clientes ont été "presque unanimement favorables" (98 %). Une étude détaillée des entreprises représentant plus de 90 % des avantages produits a révélé que 66 millions de dollars en recettes et en économies réalisées et quelque 262 emplois pouvaient être attribués aux interactions informelles avec le CNRC. Ces sociétés prévoient également des avantages qui représenteront pour elles 440 millions de dollars au cours des cinq prochaines années. D'après les résultats des prévisions faites pour la catégorie des contrats formels, ceux-ci devraient produire 600 millions de dollars de gains, créer 1,200 nouveaux emplois et entraîner des exportations d'une valeur de 300 millions de dollars au cours des cinq prochaines années. "Ces prévisions, si elles se confirment, indiqueraient que le programme d'impartition de contrats pourrait fonctionner mieux qu'on ne l'a cru généralement en termes de possibilités d'avantages économiques et sociaux" (évaluation de 1983 de la composante INDL).

Accès des sociétés clientes : Les interactions informelles avaient pour origine des sources très diverses, mais dans 64 % des cas les personnes connaissaient des membres du CNRC, ou encore avaient demandé des renseignements par téléphone ou effectué des visites personnelles au CNRC. Les études ont attribué les différences régionales aux facteurs suivants : l'éloignement par rapport aux laboratoires du CNRC, le nombre d'entreprises par province capables d'interaction avec le CNRC (PIB du secteur manufacturier) et le manque d'information sur les

services et les installations du CNRC. Une enquête menée auprès de 160 entreprises ne traitant pas actuellement avec le CNRC a révélé que bon nombre de ces entreprises n'étaient pas bien informées des services offerts par le CNRC. L'intensification des activités de commercialisation (et la présence de conseillers du PARI dans des centres provinciaux, privés et universitaires situés à l'extérieur des régions où le CNRC a des laboratoires) devrait permettre d'élargir la base actuelle de la clientèle. Des efforts de commercialisation plus intenses pourront toutefois être nécessaires.

L'aide à l'innovation et au développement industriel vise deux types de recherche :

a. La recherche spécifique à certaines entreprises et à certains produits, qui donne en général des résultats susceptibles d'être brevetés et vise la mise au point de produits et l'application de nouveaux matériaux, de nouveaux procédés ou de nouvelles techniques de fabrication par une entreprise donnée. L'aide pour ce type de recherche est accordée grâce à des liens informels et à des programmes de contributions comme le PARI et le PPIL. On peut toutefois se demander si le fait de mettre trop l'accent sur ce type de recherche (par opposition à la recherche menée de front par plusieurs entreprises) ne risque pas de diminuer l'efficacité de l'aide fédérale, par exemple de créer des situations où le gouvernement financerait plusieurs fois le même type de développement, mais dans des entreprises différentes.

b. La recherche visant à combler des lacunes importantes dans les connaissances techniques et leurs applications. Vu la nature des connaissances correspondant à des produits ou à des procédés brevetés, ce type de recherche menée de front par plusieurs entreprises ou par tout un secteur d'activité est en général soutenu grâce à une combinaison de travaux de recherche internes et de contrats donnés à l'extérieur. Au nombre des préoccupations suscitées par cette question, on peut citer l'incidence de la tendance de plus en plus grande dans certains pays comme les États-Unis à limiter l'accès aux nouvelles technologies mises au point chez eux; l'insuffisance du recensement des secteurs clés où la recherche à faire devrait servir à combler les lacunes, et le caractère inappropiré des

politiques d'impartition et du financement correspondant.

En procédant à la révision des programmes de contributions, d'impartition et de recherche interne visant ces deux types de recherche appliquée, le Groupe d'étude a constaté les problèmes suivants :

a. La nécessité de déterminer les secteurs clés où il faut aider la recherche menée par plusieurs entreprises et la recherche spécifique à certaines entreprises. Les différences dans les applications d'un secteur d'activité à l'autre (pour la recherche dans le domaine des matériaux de pointe, par exemple) donnent à penser qu'il vaudrait peut-être mieux adopter une approche procédant industrie par industrie pour déterminer les principales lacunes à combler (recherche aérospatiale, biomédicale, électronique, etc.). À cette fin, on pourrait faire appel à l'expertise des comités associés et consultatifs du CNRC.

b. La nécessité d'établir un meilleur équilibre entre l'aide à la recherche spécifique à certaines entreprises et à certains projets (grâce aux liens informels dans le cadre de l'INDL, du PARI, du PPIL, etc.) et l'aide à la recherche fondamentale menée par plusieurs entreprises d'un même secteur d'activité ou de branches d'activité diverses (contrats donnés dans le cadre de l'INDL). Cela supposerait très probablement qu'une partie des fonds destinés aux contributions et à la recherche interne soit réaffectée à la recherche impartie. (En 1983-1984, les dépenses engagées dans les contrats donnés dans le cadre de l'INDL se sont élevées à 5.3 millions de dollars. En général, les laboratoires plus récents sont mieux structurés financièrement que les laboratoires plus anciens pour exécuter des contrats.)

c. La nécessité d'élaborer de meilleurs stimulants à la recherche pour les laboratoires: le processus d'examen par les pairs fonctionne bien lorsqu'il s'agit d'évaluer la recherche fondamentale; il peut toutefois être inefficace lorsqu'il s'agit d'inciter à déterminer le plus rapidement possible quelles recherches sont commercialement payantes et à procéder aux transferts de technologies. Il faut adopter des mesures

incitatives visant plus directement à déterminer quelles recherches sont commercialement utiles : par exemple, il faudrait que des fonds (et des années-personnes) puissent être obtenus sur une base concurrentielle par les divers laboratoires pour des projets industriels précis. Il serait également avantageux de faire en sorte que le personnel scientifique du CNRC soit davantage en contact avec le milieu industriel. En 1983-1984, environ 430 chercheurs venus de l'étranger ont travaillé dans les laboratoires du CNRC. Le mouvement est cependant surtout à sens unique. Il serait profitable pour le CNRC d'envisager de mettre sur pied des programmes visant à donner à son personnel permanent des occasions de travailler dans des laboratoires industriels.

d. La nécessité d'inciter l'industrie à participer davantage au choix, au financement et à la gestion des projets. Les laboratoires de l'État dans d'autres pays, par exemple, reçoivent des fonds de l'industrie et d'autres clients (et exécutent des travaux pour eux). En 1979, l'industrie a financé 5 % de la R.-D. effectuée par les laboratoires de l'État en Suède, comparativement à 1 % au Canada.

ANALYSE

Le soutien accordé par le CNRC dans le cadre de cette activité a été très avantageux pour l'industrie. On pourrait cependant augmenter encore les avantages a) en incitant l'industrie à participer davantage au recensement des secteurs clés ainsi qu'au choix, au financement et à la gestion des projets ayant des retombées pour l'industrie; b) en adoptant des mesures propres à inciter les laboratoires du CNRC à explorer les possibilités industrielles de leurs recherches et à collaborer à des projets conjoints et à des échanges entre l'industrie et les services gouvernementaux; c) en cherchant à obtenir un meilleur équilibre entre les recherches spécifiques à une entreprise et les recherches menées par plusieurs sociétés.

Entre autres solutions, on pourrait envisager la possibilité de modifier la structure du Bureau de développement industriel pour le doter d'un conseil d'administration comportant une forte représentation de l'industrie. Ce conseil serait chargé de recenser les secteurs clés (en se fondant sur les propositions élaborées par les divers comités associés et consultatifs et sur les

grandes orientations gouvernementales). Il appartiendrait aussi à ce conseil d'administration d'attribuer des ressources à l'industrie (par l'entremise du PARI et du PPIL) et aux laboratoires du CNRC pour les projets de recherche industrielle (y compris des fonds pour les contrats de recherche à l'extérieur). Cela pourrait entraîner la création d'une "réserve" de fonds et d'années-personnes prélevés sur les ressources attribuées actuellement à chaque laboratoire et aux programmes actuels de contributions. Les fonds seraient ensuite répartis entre les laboratoires (et les entreprises) sur une base concurrentielle de projets. Des fonds supplémentaires pourraient également être obtenus de l'industrie (comme cela se fait dans d'autres pays) par voie de contributions générales ou de contrats pour des projets précis.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de mieux adapter aux besoins de l'industrie la recherche industrielle faite par le CNRC et les programmes de contributions en confiant le soin de prendre les décisions en matière d'attribution des ressources à un Bureau de développement industriel dont le conseil d'administration comporterait une forte représentation de l'industrie. Ce bureau se verrait confier les fonctions suivantes :

- déterminer les secteurs clés (en fonction des données des divers comités associés et consultatifs et des grandes orientations gouvernementales);

- choisir et financer des projets précis proposés par l'industrie (par le biais du PARI et du PPIL), ou par le CNRC (recherche interne et recherche donnée à contrat à l'extérieur);

- administrer les programmes de transfert de connaissances comme le programme de l'ICIST; et

- créer et administrer des programmes d'échange de scientifiques entre l'industrie et les laboratoires fédéraux.

INSTALLATIONS NATIONALES
(Conseil national de recherches Canada)

OBJECTIF

L'objectif général de "répondre aux besoins du Canada en matière d'installations scientifiques et techniques", vise les buts suivants :

fournir à l'État et à l'industrie des installations pour la recherche scientifique et technique;

créer un climat propice à la recherche scientifique et technique; et

accroître les moyens de R.-D. en fonction des priorités et des besoins nationaux.

DOCUMENT HABILITANT

Le CNRC est une société d'État qui a été instituée en vertu de la Loi sur le Conseil national de recherches et qui relève du Parlement par l'intermédiaire du ministre d'État chargé des Sciences et de la Technologie.

DESCRIPTION

Il y a actuellement 48 installations scientifiques et techniques au Canada.

Les installations techniques sont utilisées par l'industrie et les gouvernements pour mettre à l'épreuve les modèles et les prototypes et pour vérifier le rendement de machines, systèmes et structures en vraie grandeur. La plupart des applications portent sur le matériel de transport (avions, matériel ferroviaire, navires et véhicules routiers) ainsi que sur les structures fixes et flottantes d'exploitation côtière et d'exploitation au large des côtes.

Quant aux installations scientifiques, elles servent à la recherche fondamentale dans le domaine de la physique, de l'astrophysique et des sciences spatiales. Elles sont dotées du matériel et de l'équipement spécialisés nécessaires à l'acquisition de nouvelles connaissances et à la recherche de nouvelles applications.

BÉNÉFICIAIRES

Divers ministères fédéraux et le milieu scientifique et industriel canadien.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87
Dépenses de fonctionnement	19.3	24.1	25.3	22.1
Immobilisations*	35.2	33.3	23.5	21.3
TOTAL	54.5	57.4	48.8	43.4
Recettes	1.8	3.3	2.8	2.8
A.-P.**	227	250	250	245

* Principales dépenses - Institut de dynamique marine (Terre-Neuve)
- Programme des sciences spatiales (Ontario)
- Observatoire radioastronomique du Parc Algonquin (Ontario)

** 1/3 personnel professionnel, 1/3 personnel technique, 1/3 personnel de soutien non technique.

OBSERVATIONS

Le rapport d'utilisation des installations par le secteur privé et le secteur public varie entre 0/100 et 100/0. Les installations de la Division de génie mécanique telles que le banc d'essais ferroviaires et le laboratoire d'essai des moteurs sont surtout utilisées par le secteur privé. Les installations de la Division de physique et de l'Institut Herzberg d'astrophysique sont surtout utilisées par le secteur public ou les universités.

Les installations techniques représentent 26% des années-personnes et 20% des dépenses de fonctionnement. Les installations scientifiques représentent le reste, c'est-à-dire 74 et 80% respectivement. Cela traduit le niveau plus élevé de l'activité du secteur privé dans les installations techniques.

Bon nombre de ces installations sont requises par divers ministères pour établir des normes ou des règlements concernant, par exemple, le transport aérien et le transport maritime. Ce genre de service est gratuit.

Beaucoup d'installations sont exploitées par le CNRC à cause des économies d'échelle et de la confidentialité offertes par une installation nationale. Par exemple, le banc d'essais ferroviaires est utilisé par le CNRC pour l'établissement de normes (10 % des cas), mais surtout par le CP, le CN, Bombardier et un bon nombre de petits fabricants (90 % des cas). Rien ne justifie que des installations fassent double emploi et beaucoup de sociétés n'auraient pas les moyens d'avoir les leurs. De même, le CNRC utilise le Laboratoire des moteurs pour établir des normes, alors que Pratt & Whitney, G.E., Westinghouse et l'industrie automobile l'utilisent pour effectuer des essais. Les sociétés fournissent la main-d'oeuvre, l'équipement et le matériel et doivent réserver des périodes pour utiliser les installations. L'utilisation se fait à leurs frais.

Ces installations sont pour le Canada une fenêtre sur le monde qui lui permet de partager des installations situées dans différents pays.

En ce qui concerne la recherche pure ou fondamentale, les débours sont remboursés par l'utilisateur, mais l'utilisation des installations est gratuite. Dans le cas de la recherche appliquée, il y a des frais d'utilisation des installations, mais tous les coûts ne sont pas facturés.

De nouvelles installations sont construites pour satisfaire les besoins nouveaux des clients. Dans ce cas, c'est le CNRC qui procède à l'examen de la demande et donne son approbation. Un comité consultatif est formé pour étudier la proposition et s'assurer que tous les aspects politiques, régionaux, environnementaux, internationaux, financiers, etc., sont bien pris en considération. L'Institut de dynamique marine de Terre-Neuve illustre parfaitement le processus utilisé pour établir une installation de renommée internationale. Cette installation entraînera également la fermeture ou la transformation de celle d'Ottawa.

Le processus auquel le CNRC a habituellement recours chaque année pour rationaliser ses installations et réaffecter ses ressources semble être trop axé sur ses propres besoins et pourrait être plus rigoureux. Il a abouti à la rationalisation des activités de l'accélérateur d'ions positifs et de l'accélérateur linéaire d'électrons.

Au mois de février 1984, le CNRC a approuvé une structure d'évaluation des programmes concernant toutes les installations qu'il administre. La phase d'évaluation doit durer de juin à août 1985 et la phase d'étude de septembre 1985 à juillet 1986. Après cette évaluation indépendante, la direction du CNRC rationalisera les installations.

Il y a des installations au Canada qui devraient probablement être sous le contrôle du CNRC parce qu'elles ont un rôle aussi bien national qu'international (le réacteur à fusion nucléaire Tokamak).

ANALYSE

Certaines installations de recherche appliquée pourraient probablement être entièrement ou partiellement privatisées et le CNRC pourrait se procurer les produits dont il a besoin auprès de l'industrie.

Le CNRC devrait pouvoir recouvrer un plus grand pourcentage de ses frais auprès des utilisateurs de ses installations. Le taux actuel de recouvrement des frais, qui est d'environ 15 %, pourrait être augmenté jusqu'à 50 % environ.

Le CNRC devrait avoir un programme permanent et bien échelonné de rationalisation de ses installations.

Le CNRC devrait faire plus de recherche fondamentale et moins de recherche appliquée liée à l'exploitation des installations de recherche appliquée et, par le fait même, concentrer davantage ses activités sur la technologie dans le meilleur intérêt du Canada à long terme.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de demander au Conseil national de recherches Canada :

- de rationaliser chaque installation et de tenir la direction du CNRC responsable des mesures prises en ce sens.

- d'établir un programme permanent de réévaluation de chacune des installations. La réévaluation devrait se faire tous les cinq ans.

- d'établir un barème de tarifs fondés sur les prix en vigueur dans le secteur commercial et de facturer le temps d'utilisation à tous les utilisateurs, qu'ils soient du secteur privé ou du secteur public. Les tarifs devraient être rajustés chaque année. Cette mesure s'applique surtout aux installations de recherche appliquée, puisqu'il se peut que les utilisateurs des installations de recherche scientifique soient exemptés des frais à cause justement du fait qu'ils font de la recherche scientifique. Cette mesure ajouterait environ 7 millions de dollars aux recettes annuelles que le CNRC tire des installations qu'il administre. Comme les Règlements du Conseil du Trésor n'autorisent le CNRC à faire payer aux autres ministères que les coûts additionnels, il faudrait les modifier.

INSTALLATIONS EXTERNES IMPORTANTES
(Conseil national de recherches Canada)

OBJECTIF

Faire de la recherche fondamentale dans le domaine de la physique et de l'astrophysique.

AUTORITÉ ET DOCUMENTS HABILITANTS

Le CNRC est une société d'État qui a été créée en vertu de la Loi sur le Conseil national de recherches et relève du Parlement par l'intermédiaire du ministre d'État chargé des Sciences et de la Technologie.

Les installations sont exploitées aux termes d'ententes mixtes conclues entre le gouvernement fédéral et des provinces, des universités et des gouvernements étrangers.

DESCRIPTION

Il y a deux installations scientifiques qui reçoivent du financement du gouvernement fédéral par le biais du CNRC.

Le téléscope Canada-France-Hawaii, réalisation commune des deux pays et de l'Université d'Hawaii, est situé à Hawaii et exploité aux termes d'un accord tripartite, le temps d'observation étant partagé dans des proportions de 44, 44 et 12 pour cent respectivement.

Le Centre Tri-University Meson (le TRIUMF) est un centre de renommée internationale pour la recherche dans le domaine de la physique des énergies intermédiaires. Situé sur le campus de l'Université de Colombie-Britannique, il est exploité comme une entreprise en coparticipation par l'Université de Colombie-Britannique à Victoria, l'Université Simon Fraser et l'Université de l'Alberta. Le cyclotron, unique en son genre, sert à la recherche en physique nucléaire, en chimie nucléaire et en médecine. Il a été construit en 1968 sous le parrainage d'Énergie atomique du Canada Limitée. La responsabilité du financement a été transférée au CNRC en 1976.

BÉNÉFICIAIRES

Milieux scientifiques internationaux, universités et personnes atteintes du cancer.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87
Télescope Canada-France-Hawaii	2.4	2.2	2.3	2.2
Centre Tri-University Meson	23.2	25.5	26.7	28.0

Ces coûts représentent l'apport du CNRC et ne comprennent pas les fonds reçus de l'extérieur; par exemple, la Société canadienne du cancer commandite un programme de 5 à 6 millions de dollars tous les ans au Centre Tri-University Meson. Environ 30% des fonds fournis par le CNRC sont affectés à des dépenses d'immobilisations visant à augmenter la puissance des ordinateurs et à améliorer les installations. Aucune expansion n'est actuellement prévue.

OBSERVATIONS

Le télescope Canada-France-Hawaii, qui appartient à parts égales au Canada et à la France, est situé dans l'un des meilleurs sites du globe pour l'observation.

L'entente quinquennale pour l'exploitation du télescope vient à échéance en juillet 1985. Toute diminution de l'intérêt du Canada dans ce projet aurait une incidence sur la France et sur l'Université d'Hawaii.

Le télescope CFH devrait être en exploitation pendant au moins dix ans encore. Il complétera le nouveau télescope américain en construction à Hawaii. Les autres télescopes en sol canadien sont quelque peu désuets et seul l'enseignement justifie peut-être leur maintien en service.

La société qui surveille l'exploitation du télescope est dirigée par un conseil d'administration composé de 10 membres, 4 nommés par le CNRC, 4 par la France et 2 par l'Université d'Hawaii. Le conseil est chargé d'approuver les budgets des dépenses et de fonctionnement.

Le télescope CFH a été construit par la société Dominion Bridge, qui a acquis une réputation internationale dont bénéficie le Canada.

Sur les trois principaux accélérateurs de particules d'énergie intermédiaire dans le monde (États-Unis, Suisse et Canada), celui du TRIUMF est le seul à pouvoir produire des faisceaux d'énergie variée, alors que ceux des autres centres ne produisent que des faisceaux d'énergie fixée. C'est pour cette raison qu'il est très utilisé par des physiciens et des chimistes des États-Unis, d'Europe et du Japon.

Le TRIUMF est relié par liaison spéciale au scanographe du B.C. Hospital pour la recherche sur le cancer et pour l'étude du cerveau.

Le comité consultatif du TRIUMF supervise le projet. Les dix membres qui le composent représentent le CNRC, EAC, les universités, l'industrie et le l'Institut national du cancer du Canada. C'est le conseil d'administration qui supervise les activités au jour le jour.

ANALYSE

Sauf en ce qui concerne la liaison avec le B.C. Hospital, les deux installations sont principalement orientées vers la recherche à long terme. Il serait donc impossible de les privatiser puisqu'elles n'attireraient pas suffisamment de capitaux du secteur privé.

Ces deux installations permettent au Canada d'être présent sur la scène scientifique internationale.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir le rôle du CNRC dans les installations externes à titre de contribution à la recherche scientifique internationale.

RECHERCHES ET SERVICES RELATIFS AUX ÉTALONS PHYSIQUES
(Conseil national de recherches Canada)

OBJECTIF

Répondre aux besoins canadiens en ce qui a trait aux étalons physiques dans le domaine des sciences et du génie.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le Conseil national de recherches
Loi sur les poids et mesures

DESCRIPTION

En vertu de la Loi sur les poids et mesures, le CNRC a la responsabilité des étalons de mesure nationaux et assure divers services relativement à ces étalons. Les étalons de temps, de masse, de longueur, de résistance électrique et de tension, de température et d'intensité lumineuse, ainsi qu'un grand nombre d'étalons physiques dérivés sont conservés par la Division de physique du CNRC. Les étalons électromagnétiques et de haute tension électrique sont conservés par la Division de génie électrique. Les étalons servant aux mesures de force et d'accélération sont conservés par l'Établissement aéronautique national tandis que ceux de viscosité des fluides relèvent de la Division de génie mécanique.

BÉNÉFICIAIRES

Les administrations publiques canadiennes et leurs organismes de réglementation; les organisations de consommateurs et d'industriels; les universités et les autres milieux scientifiques et techniques et le public en général.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Dépenses de fonctionnement					
Traitements	5.8	6.1	5.9	5.7	5.7
F & E	1.2	1.3	1.0	1.0	1.0
Immobilisations	0.9	1.1	1.7	2.2	4.3
TOTAL	7.9	8.5	8.6	8.9	11.0
A.-P.	142	135	121	121	121

Les compressions budgétaires pour l'année 1985-1986 incluent notamment une réduction des dépenses de 0.8 million de dollars et de 16 années-personnes dans les services de dosimétrie.

OBSERVATIONS

La conservation des étalons est "un élément clé de l'infrastructure requise à l'échelle nationale pour garantir une précision suffisante des mesures dans l'industrie et le commerce, les domaines de la fabrication, de la santé et de la sécurité au travail et dans les autres composantes du système économique et social du pays".

Les travaux concernant les étalons sont étroitement liés à ceux des laboratoires nationaux des autres pays et à ceux du Bureau international des poids et mesures (BIPM).

Les activités sont dictées par la nécessité de suivre l'évolution de la métrologie (par exemple le passage, au niveau international, du temps sidéral au temps atomique) et d'adapter les étalons primaires à des besoins métrologiques particuliers, notamment par rapport aux activités de réglementation d'autres ministères. À titre d'exemple, le CNRC travaille actuellement sur des étalons et des méthodes d'analyse de l'eau de mer et des dépôts marins pour étayer des travaux effectués par Pêches et Océans Canada et Environnement Canada.

Le prix de vente des étalons mis au point par le CNRC correspond à environ 10 % de leur coût. Ce prix pourrait être sensiblement augmenté. Toute mesure visant à recouvrer la totalité des dépenses engagées irait toutefois à l'encontre de l'objectif premier, qui est d'assurer à l'industrie une normalisation adéquate des mesures.

L'étalonnage des appareils de mesure découle de ces étalons primaires. Sur les 379 mesures et étalonnages effectués par la Division de physique en 1982, 75 % environ ont été faits pour l'industrie, 18 % pour des organismes gouvernementaux et 7 % pour des universités.

Les laboratoires des étalons nationaux des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Australie ont régulièrement tenté d'augmenter les droits demandés pour leurs activités d'étalonnage et ont abouti aux mêmes conclusions. Pour eux, les coûts supplémentaires afférents à ces services sont

entièrement recouvrables et les coûts de mise aux point de méthodes d'étalonnage sont en partie récupérables. L'adoption de politiques similaires par le CNRC (qui recouvre actuellement une partie mais non la totalité des coûts supplémentaires) pourrait augmenter le pourcentage des frais recouvrés.

Les coûts globaux pourraient être réduits sur une période de trois à quatre ans si l'on supprimait progressivement les activités dans certains secteurs dès que les étalons de base et les méthodes d'analyse auront été mis au point. La responsabilité de certains tests d'analyse de l'eau de mer (dont la mise au point coûte actuellement un million de dollars environ au CNRC) pourrait, par exemple, être transférée au ministère des Pêches et des Océans ou à Environnement Canada ou aux laboratoires du secteur privé quand les étalons et les méthodes d'analyse appropriées auront été mis au point.

Les programmes de transfert technologique comme le PPIL pourraient également continuer d'être utilisés, peut-être même plus activement encore, pour favoriser le développement des possibilités du secteur privé dans le domaine de l'étalonnage et de la métrologie. (Par exemple, une contribution récemment accordée en vertu du PPIL a aidé une entreprise canadienne à devenir le premier fournisseur mondial d'instruments de mesure de précision de la tension, de la résistance et de l'intensité grâce aux travaux effectués par le CNRC sur les mesures électriques).

ANALYSE

"La recherche et les services relatifs aux étalons physiques" sont essentiels si l'on veut garantir une précision suffisante au niveau des appareils de mesure utilisés dans tous les secteurs de la société canadienne : santé, industrie et commerce, industrie manufacturière, sécurité au travail. Les niveaux actuels d'activité pourraient toutefois être maintenus à moindre coût si l'on augmentait les frais d'étalonnage et de mesure de façon à couvrir la totalité des frais supplémentaires (et, dans certains cas, une partie des frais généraux) et si l'on supprimait graduellement les activités dans certains secteurs dès que les étalons et les méthodes d'analyse sont mis au point. On pourrait également envisager de favoriser plus activement les transferts technologiques par des programmes industriels comme le PARI et le PPIL.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir, mais à moindre coût, ce programme, en augmentant les droits pour les services d'étalonnage et de mesure pour arriver éventuellement au recouvrement de la totalité des coûts, et en transférant graduellement certaines activités au cours des deux ou trois prochaines années aux ministères compétents ou, dans certains cas, au secteur privé.

INFORMATION SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE
(Conseil national de recherches Canada)

OBJECTIF

Favoriser l'utilisation de données scientifiques et techniques par la population et les gouvernements du Canada.

DOCUMENT HABILITANT

En vertu d'une modification apportée en 1966 à la Loi sur le Conseil national de recherches, le CNRC est habilité à exploiter une bibliothèque nationale des sciences et à vendre de l'information scientifique sous n'importe quelle forme.

DESCRIPTION

Le CNRC publie les Journaux scientifiques canadiens du CNRC (Biochimie et biologie cellulaire, botanique, chimie, génie civil, sciences de la terre, recherche forestière, génétique et cytologie, microbiologie, physique, physiologie et pharmacologie, zoologie, sciences géotechniques).

Ce programme du CNRC permet d'entretenir et d'enrichir la banque nationale de données scientifiques et techniques imprimées ou informatiques de l'ICIST (Institut canadien de l'information scientifique et technique).

Le CNRC offre des services d'information au moyen des CAN/OLE (stockage et extraction en direct), CAN/SDI (service automatisé d'information), MEDLARS (liaisons directes avec les banques de données de la U.S. Library of Medicine), CAN/SND (système de bases de données numériques scientifiques et de programmes informatiques) et par un inventaire informatisé des travaux de recherche financés par le gouvernement fédéral et effectués dans des universités canadiennes.

BÉNÉFICIAIRES

Le nombre de demandes de renseignements reçues par l'ICIST est passé de 153,140 en 1979-1980 à 220,484 en 1982-1983. La proportion de demandes faites par l'industrie a augmenté régulièrement, passant de 38 % en 1979-1980 à 50 % en 1983, alors que la proportion des demandes faites

par des gouvernements et des universités a diminué, passant de 38 à 30 % dans le cas des gouvernements et de 24 à 20 % dans le cas des universités.

De grosses sociétés adressent parfois des demandes de recherche documentaire à la section de référence de l'ICIST, mais la plupart des clients de cette section sont des petites et moyennes entreprises. La clientèle industrielle des systèmes CAN/OLE et CAN/SND comprend également toutes sortes de grosses entreprises (dont certaines peuvent accéder au système CAN/OLE par leurs propres terminaux).

La répartition géographique des demandes de documentation révèle une très forte concentration en Ontario. En 1983-1984, les services de livraison de documents (CAN/DOC) ont reçu 5,009 demandes de l'Ontario, comparativement à 1,360 du Québec, 147 du Nouveau-Brunswick et 3 de Terre-Neuve.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Subventions et contributions	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Dépenses de fonct.						
Traitements	6.7	7.5	7.8	8.7	8.7	8.7
F & E	13.6	15.7	19.0	21.1	22.1	22.9
Autres dépenses	-	-	-	-	-	-
Recettes	3.3	3.7	4.1	6.0	6.5	6.5
Immobilisations	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
Dépenses nettes	17.2	19.8	22.3	24.1	24.5	25.3
A.-P.	235	240	245	251	251	252

OBSERVATIONS

La bibliothèque nationale de l'ICIST contient actuellement quelque 2.5 millions de titres, 1.8 million de rapports sur microfiches et 24,000 périodiques tenus à jour grâce à l'achat des plus récents titres (budget de 6.2 $ millions en 1983-1984) et à des ententes d'échange

avec des organismes étrangers de même nature. Le taux de croissance des achats a été maintenu à 8 % par année depuis 1977-1978, ce qui est à peu près le taux international des banques de données scientifiques et techniques.

Demandes : La bibliothèque de l'ICIST est la plus importante bibliothèque de prêts au Canada; en 1983-1984, elle avait traité 219,800 demandes de prêts et de photocopies, comparativement à 64,800 demandes pour la Bibliothèque nationale du Canada. Les demandes de documents ont augmenté au taux annuel moyen de 13 % depuis quatre ans. Les demandes des principaux types de services informatisés (CAN/OLE, MEDLARS et CAN/SDI) ont augmenté au taux annuel moyen de 26 % depuis cinq ans.

L'accès des clients est facilité par les liaisons avec le Service de consultation régional (PARI-C) et diverses formes de courrier électronique. Le dispositif de demande de documents du système CAN/OLE permet au client qui a fait des recherches dans une des bases de données du système CAN/OLE de choisir les enregistrements bibliographiques et de commander les documents directement à l'ICIST ou à onze autres fournisseurs.

Productivité : Dans les secteurs exigeant une main-d'oeuvre importante, comme les prêts et la reprographie, l'ICIST a augmenté de 35 % depuis 1979-1980 le nombre de demandes traitées par personne en rationalisant les méthodes, en travaillant de concert avec les utilisateurs pour améliorer la qualité des demandes et en ayant de plus en plus recours à des systèmes de traitement en direct pour recevoir et trier les demandes. Il est difficile de voir ce que l'ICIST pourrait faire d'autre pour augmenter encore la productivité de ses effectifs dans l'avenir immédiat.

Recouvrement des coûts : Les coûts d'extraction afférents aux services offerts par les systèmes CAN/OLE, CAN/SDI et CAN/SND sont recouvrés en totalité. C'est la même chose pour le traitement de l'information sur papier, où l'utilisateur doit payer pour la reproduction, mais non pour l'achat ou le stockage du document original. Cette approche est conforme aux pratiques acceptées en Amérique du Nord; elle diffère cependant de celles de certaines institutions étrangères comme la British Lending Library où le recouvrement des coûts est presque complet. Tout changement au niveau des pratiques actuelles devrait

sans doute toucher la Bibliothèque nationale du Canada comme le CNRC. Le recouvrement des coûts des services de reprographie pourrait toutefois être augmenté dans un proche avenir par l'ICIST.

À peu près 56 % des coûts des Journaux scientifiques canadiens du CNRC sont recouvrés. On estime qu'on pourrait augmenter dans une certaine mesure les frais sans restreindre indûment l'accès à l'information scientifique et technique (en partie à cause de l'incidence du programme des six et cinq pour cent). Dans le cas de ces journaux, le problème de l'établissement des prix est compliqué par le fait que des subventions assez importantes sont octroyées à des journaux scientifiques comparables publiés dans d'autres pays comme la Hollande, la France et le Japon.

Impartition : Environ 66 % des travaux associés à la publication des Journaux scientifiques canadiens du CNRC sont donnés à contrat (par exemple l'impression, la reliure, la traduction, la correction d'épreuves). On avait déjà envisagé en 1981 la possibilité d'en confier la publication au secteur privé. Cette solution avait toutefois été écartée parce que les meilleures maisons de publication n'étaient pas intéressées et que l'on perdrait peut-être les avantages tirés de la capacité du CNRC d'attirer la participation bénévole de rédacteurs et de collaborateurs de valeur. Cette question pourrait être reconsidérée à une date ultérieure. L'ICIST donne moins de contrats à l'extérieur. Certains ont toutefois laissé entendre qu'en confiant davantage à contrat la prestation des services de reprographie et d'autres services qui exigent beaucoup de main-d'oeuvre, on améliorerait la rentabilité de l'ICIST et on libérerait un plus grand nombre d'années-personnes au CNRC pour les aspects scientifiques et techniques des travaux de l'ICIST.

Lacunes : L'information qui n'est pas actuellement accessible par le réseau d'information de l'ICIST mais dont on fait abondamment usage dans d'autres pays (notamment au Japon) inclut les données techniques sur les brevets.

Selon une étude récente du Conseil économique du Canada, la prestation d'un service plus efficace de diffusion de l'information sur les brevets réduirait le délai entre la première application d'une innovation technologique à l'échelle mondiale et son adoption par des entreprises canadiennes. (Le délai moyen avant l'adoption

par des entreprises canadiennes de nouveaux procédés, élaborés pour la plupart à l'étranger, est de 9 ans; il est de 7 ans pour les nouveaux produits.) Consommation et Corporations Canada élabore actuellement un projet de 9 millions de dollars en ce sens (CCA-13). Toutefois, étant donné le caractère multidisciplinaire de l'information contenue dans les brevets, il y aurait certains avantages à intégrer une banque de données sur les brevets aux banques de données relevant déjà de l'ICIST. Les coûts d'un tel système pourraient aussi être réduits de façon appréciable si des ententes étaient conclues, comme cela se fait déjà dans le cas du système MEDLARS, afin d'avoir accès directement aux banques de données américaines.

ANALYSE

L'ICIST offre des possibilités uniques en ce sens qu'il maintient une banque nationale de données scientifiques et techniques recueillies auprès de diverses sources tant canadiennes qu'étrangères. Le fait que l'ICIST se trouve installé au CNRC lui permet d'avoir accès plus facilement à la technologie d'autres pays grâce aux contacts déjà établis avec des organismes étrangers de même nature. L'expansion récente du Service de consultation régional (PARI-C) devrait également faciliter l'accès, surtout pour les petites entreprises, à l'information contenue à l'ICIST.

Un recours plus fréquent à l'impartition des activités de l'ICIST et un recouvrement plus complet des coûts contribueraient à réduire les frais et à permettre au personnel du CNRC de se consacrer davantage aux aspects professionnels et techniques de leur travail et notamment d'améliorer l'accès aux données disponibles dans d'autres pays. Dans ce contexte, il faut porter une attention particulière aux propositions visant à intégrer les renseignements sur les brevets canadiens et américains aux banques de données de l'ICIST.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage :

a. de recouvrer une plus grande partie des coûts et de faire exécuter à contrat une plus grande partie des activités du Programme d'information scientifique et technique exigeant une main-d'oeuvre importante;

b. d'intégrer à la banque d'information de l'ICIST des données sur les brevets (y compris par des liaisons directes aux banques de brevets des États-Unis);

c. de faciliter à l'ICIST l'accès à d'autres sources de technologie internationale.

CONSEIL DE RECHERCHES EN SCIENCES NATURELLES ET EN GÉNIE (CRSNG)

OBJECTIF

Promouvoir le développement et le maintien de la recherche ainsi que l'apport d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée dans le domaine des sciences naturelles et du génie.

DOCUMENT HABILITANT

Troisième partie de la Loi d'action scientifique du gouvernement, 1976

DESCRIPTION

Le CRSNG exerce six activités. Il accorde des subventions: 1) de recherche; 2) d'infrastructure de la recherche (équipement et installations); 3) pour promouvoir la collaboration entre les chercheurs universitaires et l'industrie canadienne (programmes de coopération en R.-D., installations et équipements, chaires de recherche industrielle, colloques, etc.); 4) à des secteurs choisis pour accélérer le développement de la recherche (universités francophones, petites universités, recherche en foresterie); 5) d'aide générale à la recherche (octroi de subventions spéciales aux recteurs des universités); et 6) de formation de chercheurs (bourses et subventions à des étudiants du premier cycle, à des personnes effectuant des études postdoctorales et à des scientifiques).

BÉNÉFICIAIRES

Étudiants et chercheurs canadiens en sciences naturelles et en génie et universités, laboratoires et entreprises du secteur privé qui ont recours à leurs services.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86
Subventions de recherche	160.1	177.5	184.6
Subventions Infrastructure de la recherche	45.8	17.2	16.9
Programme universités-industrie	13.8	22.4	16.2
Subventions de développement	3.7	4.1	4.9
Aide générale à la recherche	11.0	12.9	11.8
Bourses de formation de chercheurs	40.2	48.1	50.3
	274.6	282.2	284.7
A.-P.	97	138	148

OBSERVATIONS

Une évaluation faite par Currie, Coopers et Lybrand du programme d'apport d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée du CRSNG a révélé que :

- les subventions du CRSNG sont un facteur important d'augmentation du nombre des étudiants inscrits en sciences naturelles et en génie;
- 15 % des étudiants de deuxième cycle en sciences naturelles et en génie reçoivent des subventions du CRSNG;
- 85 % des diplômés des études supérieures auxquels le CRSNG avait accordé des subventions occupent un poste lié à la R.-D. huit ans après avoir obtenu leur diplôme;
- 82 % de ces emplois sont au Canada;
- plus de 95 % des directeurs de département et administrateurs d'université interrogés estimaient que les bourses d'études du CRSNG avaient été accordées à d'excellents étudiants;
- les subventions du CRSNG ont l'effet d'être discriminatoires à l'endroit des petites universités, des universités moins connues et des universités des provinces de l'Atlantique; et
- 98 % des directeurs des services de R.-D. des entreprises interrogées estimaient que les anciens chercheurs-boursiers contribuaient de façon positive aux efforts de R.-D. de l'entreprise.

L'étude n'a pas tenté de déterminer quel aurait été l'effet sur la qualité et le nombre des chercheurs s'il n'y avait pas eu d'aide accordée par le CRSNG.

ANALYSE

L'opinion des personnes du secteur privé, des universités et du secteur public interrogées par les membres du Groupe d'étude au sujet de l'incidence des subventions du CRSNG a été très favorable. En outre, le CRSNG a été avantageusement comparé à d'autres organismes d'aide à la recherche.

À l'exception d'un léger chevauchement du Programme conjoint universités-industries et des programmes PARI et PPLI, il semble que les activités du CRSNG fassent très peu double emploi avec d'autres programmes gouvernementaux.

D'après les modèles d'offre et de demande de spécialistes en sciences naturelles et d'ingénieurs mis au point par le CRSNG, un accroissement du financement au-delà des montants prévus actuellement dans les services votés du CRSNG ne permet pas d'augmenter de façon appréciable l'offre de chercheurs canadiens hautement qualifiés. Par conséquent, il ne semble pas opportun de prévoir des montants beaucoup plus élevés dans le prochain budget du CRSNG.

Il semble que personne n'ait encore mis au point une mesure de l'effet des subventions accordées aux chercheurs sur l'offre de chercheurs. Tant qu'une telle mesure ne sera pas mise au point, très peu de conclusions pourront être faites au sujet du niveau optimal des subventions du CRSNG.

Le gouvernement fédéral offre une aide importante à l'éducation postsecondaire par les paiements de péréquation et d'autres types de subventions. Comme il n'est pas formellement spécifié que ces subventions doivent financer des secteurs donnés et que leur utilisation ne peut être contrôlée par le gouvernement fédéral une fois qu'elles ont été accordées aux provinces, certaines provinces ont utilisé à d'autres fins des fonds destinés à l'éducation postsecondaire. Plus précisément, certains montants destinés à la modernisation de l'infrastructure et de l'équipement des universités ont été utilisés par des provinces à d'autres fins, ce qui a poussé les universités de ces provinces à demander au CRSNG et à d'autres organismes de financer l'achat de matériel didactique en

faisant valoir qu'il était nécessaire à des projets de recherche. En outre, les provinces ont résisté à toutes les tentatives du gouvernement fédéral visant à lier à l'objectif de modernisation les fonds destinés à l'éducation postsecondaire. Le niveau optimal du financement par le CRSNG ne peut être déterminé tant que cette question n'aura pas été réglée.

OPTIONS

De l'avis du Groupe d'étude, il n'y a sans doute pas lieu de modifier beaucoup le niveau du financement que doit accorder le CRSNG.

Toutefois, il serait utile, en déterminant le niveau de financement que doit accorder le CRSNG, d'élaborer une mesure de l'efficacité des subventions accordées aux chercheurs.

CONSEIL DES SCIENCES DU CANADA (CSC)

OBJECTIF

Évaluer les besoins scientifiques et techniques du Canada, sensibiliser le public à ces besoins et donner des avis au gouvernement quant aux meilleures utilisations de la science et de la technologie.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur le Conseil des Sciences du Canada, 1966-1967, modifiée en 1978

DESCRIPTION

Le Conseil des sciences du Canada fait fonction de conseiller scientifique national du gouvernement mais il en est toutefois totalement indépendant. Il favorise le débat sur les sciences et la technologie entre l'industrie, le gouvernement et les universités. Il diffuse les informations résultant des études entreprises de son propre chef.

BÉNÉFICIAIRES

Les entreprises canadiennes, les scientifiques, le public et le gouvernement.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87
Dépenses	4.0	4.5	4.8	4.9	4.9
A.-P.	67	67	68	68	68

(Les recettes provenant de la vente de publications reviennent au MAS.)

OBSERVATIONS

Dans la plupart des pays, trois genres d'établissements s'intéressent à la politique scientifique : les associations universitaires, industrielles et autres associations du secteur privé; les organismes consultatifs et décisionnels du gouvernement; et, enfin, les organismes quasi autonomes comme le Conseil des sciences du Canada qui ont un rôle de

médiateur. La seule énumération des deux derniers genres d'organismes représente une monographie entière de l'UNESCO. Il faut noter cependant que, malgré les encouragements et l'octroi de fonds publics de démarrage, la communauté scientifique au Canada n'a jamais réussi à soutenir une association semblable à la British Association ou à la AAAS des États-Unis.

Le Conseil des sciences est un organisme de réflexion, un peu comme le Conseil économique du Canada, l'Institut de recherches politiques, les Instituts C.D. Howe, Niagara et Fraser, le Centre canadien du marché du travail et de la productivité et le nouvel Institut canadien pour la paix et la sécurité mondiale. Voilà autant de réponses canadiennes aux problèmes complexes touchant les politiques publiques dans les domaines où la possibilité d'avoir des avis émanant de sources différentes et un moyen de supprimer les divisions régionales, sectorielles et politiques sont indispensables pour faire des choix éclairés dans le domaine des politiques à long terme. Il n'est pas de notre ressort d'évaluer ici le rendement du Conseil des sciences par rapport à ses rivaux ou ses collaborateurs, mais nous constatons qu'il y a peu d'organismes qui invitent à une réflexion utile sur les politiques publiques et qu'aucun autre ne s'occupe des sciences et de la technologie.

Le chiffre de 68 années-personnes n'en paraît pas moins élevé, surtout compte tenu que le MAS s'occupe de la commercialisation des principales études.

ANALYSE

À notre avis, les réalisations du Conseil des sciences en matière de politique industrielle, de technologie et de R.-D. sont décevantes. Ses publications et séminaires sur des sujets touchant au monde des affaires ont été de qualité inégale et souvent superficiels et peu structurés. D'ailleurs, ces travaux n'ont pas influé de façon marquante sur les décisions gouvernementales en matière de sciences ou de politique industrielle, ni sur les décisions du secteur privé au chapitre des investissements. Les activités récentes du Conseil dans d'autres domaines, par exemple l'enseignement des sciences, indiquent que le Conseil peut inciter les gouvernements provinciaux, les universités et le secteur privé à s'attaquer à certains problèmes. Toutefois, elles n'ont qu'un rapport lointain avec la politique fédérale.

Le caractère ténu de ce rapport est peut-être dû à l'absence d'interlocuteur. Dans le passé, le ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie (MEST) n'a manifestement pas rempli les deux rôles clés d'un organisme central des sciences : porter des jugements rationnels sur le rendement et la gestion des nombreuses et coûteuses activités de R.-D.du gouvernement fédéral à l'intérieur de ses propres ministères et conseiller le cabinet sur l'affectation des ressources. Il est d'ailleurs fort possible que dans le cadre de son mandat d'organisme central, un MEST restructuré charge le Conseil des sciences d'enquêtes très importantes. Ce dernier synthétiserait l'information provenant de tous les secteurs de la société canadienne orientés vers la technologie.

Le Conseil des sciences et le ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie sont tous les deux à un point tournant, ayant à leur tête de nouveaux responsables conscients des désillusions héritées des échecs des années 1970. On observe attentivement les deux organismes pour voir si les nouvelles orientations seront fructueuses. Dans deux ans environ, il faudrait procéder à une réévaluation complète de l'ensemble des politiques scientifiques du Canada.

OPTIONS

Certains objectifs du Conseil des sciences, mais pas tous, pourraient être réalisés par une association bénévole autofinancée qui représenterait non seulement des scientifiques et des universitaires canadiens, mais aussi des personnes d'autres secteurs que l'enseignement. Par ailleurs, d'autres organismes de réflexion, même s'ils n'ont aucun lien particulier avec la science ou la technologie, pourraient se charger d'une autre partie des objectifs du CSC. Ces points et la question des ressources nécessaires devraient être examinés dans le cadre d'une évaluation qui serait faite en 1987-1988 et à laquelle seraient conviées à collaborer des entreprises désintéressées du secteur privé. En attendant, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'orienter une partie du travail du Conseil sur la réalisation d'enquêtes portant sur les responsabilités de gestion et d'investissement du gouvernement dans le domaine des sciences et de la technologie.

APERÇU
PROGRAMMES SPATIAUX

Situation générale

Le Canada a été l'un des premiers pays à reconnaître les possibilités qu'offre la technologie de l'espace. L'ère spatiale a débuté en octobre 1957 avec le lancement de Spoutnik, le premier satellite artificiel. À peine cinq ans plus tard, le Canada devenait la troisième nation à entreprendre la conquête de l'espace avec le lancement d'Alouette I.

Durant les vingt années qui ont suivi, le Canada a poursuivi son programme spatial avec une succession de satellites, notamment les séries ISIS, Anik et Hermès et, plus récemment, les satellites destinés au Brésil et le télémanipulateur "Canadarm" en 1982. Les Canadiens ont su tirer profit des possibilités qu'offrait la technologie spatiale, à un point tel que l'utilisation des satellites pour les communications, la radiodiffusion, la télédétection pour la gestion des ressources et la surveillance, les prévisions météorologiques, la recherche et le sauvetage ainsi que la navigation font désormais partie du quotidien. Ces réalisations sont le fruit d'une collaboration étroite entre le gouvernement, le secteur privé, le milieu scientifique et les organismes internationaux.

De sa création jusqu'au début des années 70, notre programme spatial a été axé sur une application dominante, les communications. C'est donc au ministère des Communications que le gouvernement a confié son rôle de leadership et la gestion des programmes successifs. Aujourd'hui, pas moins de neuf ministères s'intéressent à la technologie spatiale en vue de satisfaire un large éventail de besoins. En outre, l'ampleur et la complexité du programme ont augmenté de façon spectaculaire. Comme il existe de nombreuses autres applications possibles, il devient de plus en plus difficile de choisir judicieusement les projets et d'établir un ordre de priorité entre les initiatives des divers ministères.

Pour assurer une meilleure coordination entre tous les ministères engagés dans le secteur spatial, le Cabinet a établi, en 1969, sous la responsabilité du ministre des Communications, le Comité interministériel sur l'espace (CIE) qui a pour mission :

de faire des recommandations visant une utilisation optimale des ressources et la coordination des activités dans le domaine spatial;

de réfléchir à la politique spatiale et de formuler et de recommander des programmes et des propositions; et

de faire des recommandations sur la coopération aux activités spatiales de pays étrangers.

En 1980, le premier ministre a transféré la responsabilité du CIE au ministre d'État chargé des Sciences et de la Technologie et l'a chargé d'établir une politique sur la recherche et le développement dans le secteur spatial et de coordonner les activités des ministères et des organismes du gouvernement relatives à l'espace. Dans ce rôle de chef de file, le MEST a élaboré des plans intégrés pour le Programme spatial canadien en 1981, 1982 et 1984. Ces plans étaient les seuls mécanismes qui permettaient aux ministères d'obtenir des fonds pour leurs nouveaux projets spatiaux. Ainsi, tous les fonds approuvés jusqu'ici pour MSAT, RADARSAT, L-SAT et d'autres projets ont été obtenus dans le cadre des plans du programme spatial.

L'industrie spatiale et son environnement au Canada

Les succès passés et futurs de l'industrie spatiale sont étroitement liés à une généreuse aide financière du gouvernement. À cause des risques élevés, des longues périodes de récupération et des subventions dont jouissent les concurrents étrangers, le secteur privé ne pourra pas faire cavalier seul dans l'avenir prévisible.

Au cours des dix dernières années, les dépenses du gouvernement dans le domaine spatial ont constamment augmenté pour totaliser 160 millions de dollars en 1984-1985. Durant la même période, les ventes de l'industrie ont grimpé jusqu'à 300 millions de dollars, dont 70 % de ventes à l'exportation. Toutefois, il faut le reconnaître, le coût a été élevé pour les contribuables canadiens. Par exemple, chaque dollar investi dans le programme L-SAT procure environ 0.60 $ en exportations.

Nous sommes, en proportion de notre population, les plus grands utilisateurs de l'espace au monde, mais notre programme est modeste à l'échelle internationale. Par ses

dépenses dans le domaine spatial, exprimées en pourcentage du PNB, le Canada se situe au huitième rang, entre l'Italie et la Belgique, sur la liste des pays ayant un programme spatial. L'industrie spatiale au Canada s'étend d'un océan à l'autre et les Canadiens en sont propriétaires dans une proportion de 90 %.

Selon les projections du Ministère, la demande de fonds additionnels pourrait faire doubler le montant total affecté aux activités spatiales au cours des quatre prochaines années et dépasser 300 millions de dollars par année, si le gouvernement décidait de procéder à la mise en exploitation des programmes MSAT et RADARSAT et à la phase initiale de la station spatiale.

Le problème

Pour que le Canada continue de jouer un rôle prépondérant dans l'espace, il sera nécessaire d'améliorer la gestion du programme spatial afin d'assurer la direction stratégique indispensable dans les circonstances actuelles. Un comité ne peut ni assurer cette direction ni exercer les pouvoirs nécessaires pour gérer le programme dans son ensemble. L'industrie et le milieu scientifique ont, au cours des ans, exprimé leur inquiétude à ce sujet :

> À cause du désir de plaire un peu à tout le monde qui le caractérise, il est pratiquement impossible à un comité d'établir un ordre de priorité et de faire les choix qui s'imposent en période d'austérité. Ces choix doivent départager un certain nombre de programmes importants dont chacun est appuyé par un ministère ou un organisme différent.
>
> Un comité peut difficilement modifier la répartition des ressources à l'intérieur des ministères ou entre ces derniers en fonction de l'évolution de la situation.
>
> Un comité ne peut pas aisément assurer l'uniformité dans nos relations internationales et industrielles. En bref, le programme spatial canadien est fragmenté; il aurait besoin d'une direction ferme et centralisée et il est financé à court terme uniquement. Il s'ensuit une planification à long terme inefficace et un climat

d'incertitude qui dissuadent le secteur privé d'investir dans des projets spatiaux.

Le plan du Programme spatial canadien n'est guère plus qu'une liste de projets ambitieux; il ne comporte aucune stratégie visant à accorder la priorité aux projets les plus rentables. En outre, le Plan laisse sans réponse de nombreux aspects de la politique et des programmes spatiaux. Par exemple, la formule des projets ne permet pas de répondre à la question fondamentale qui est de savoir si l'espace devrait demeurer un des secteurs d'investissement prioritaires du gouvernement et, dans l'affirmative, de déterminer les créneaux les plus prometteurs. Les ministres ne possèdent aucun moyen de comparer les avantages de tel ou tel investissement (projets spécifiques ou programmes de soutien financier à l'industrie) par rapport à des dépenses dans d'autres secteurs industriels de pointe.

Enfin, nos partenaires étrangers accordant de plus en plus d'importance à l'exploitation commerciale de l'espace, des liens efficaces entre l'industrie canadienne et le gouvernement s'imposent pour que nous puissions conclure des accords internationaux. Ces pays intensifient également leurs demandes pour une participation accrue, restreignent l'accès à leur technologie et s'attendent à ce que leurs priorités deviennent nôtres.

Options

Il ne fait aucun doute qu'il serait utopique de vouloir financer tous les projets et programmes proposés, étant donné la situation financière actuelle du gouvernement. Même si la conjoncture était différente, nous devons admettre que, sans un programme militaire comme celui des États-Unis qui avantage les fabricants de satellites américains, l'industrie canadienne ne sera jamais capable de fabriquer à bon compte un système de satellites complet. Cependant, les compétences et les connaissances acquises par l'industrie canadienne au cours des vingt dernières années, surtout dans les domaines des communications, de la télédétection et de la technologie spatiale (le télémanipulateur "Canadarm" en est un exemple), devraient être exploitées au maximum en dénichant des créneaux lucratifs. Par exemple, des accords de partage avec les États-Unis pourraient être conclus, dans le cadre de programmes comme le projet de service mobile de

communications par satellites où nous pourrions concentrer nos efforts et nos ressources sur les stations terriennes plutôt que de chercher à mettre au point notre propre système.

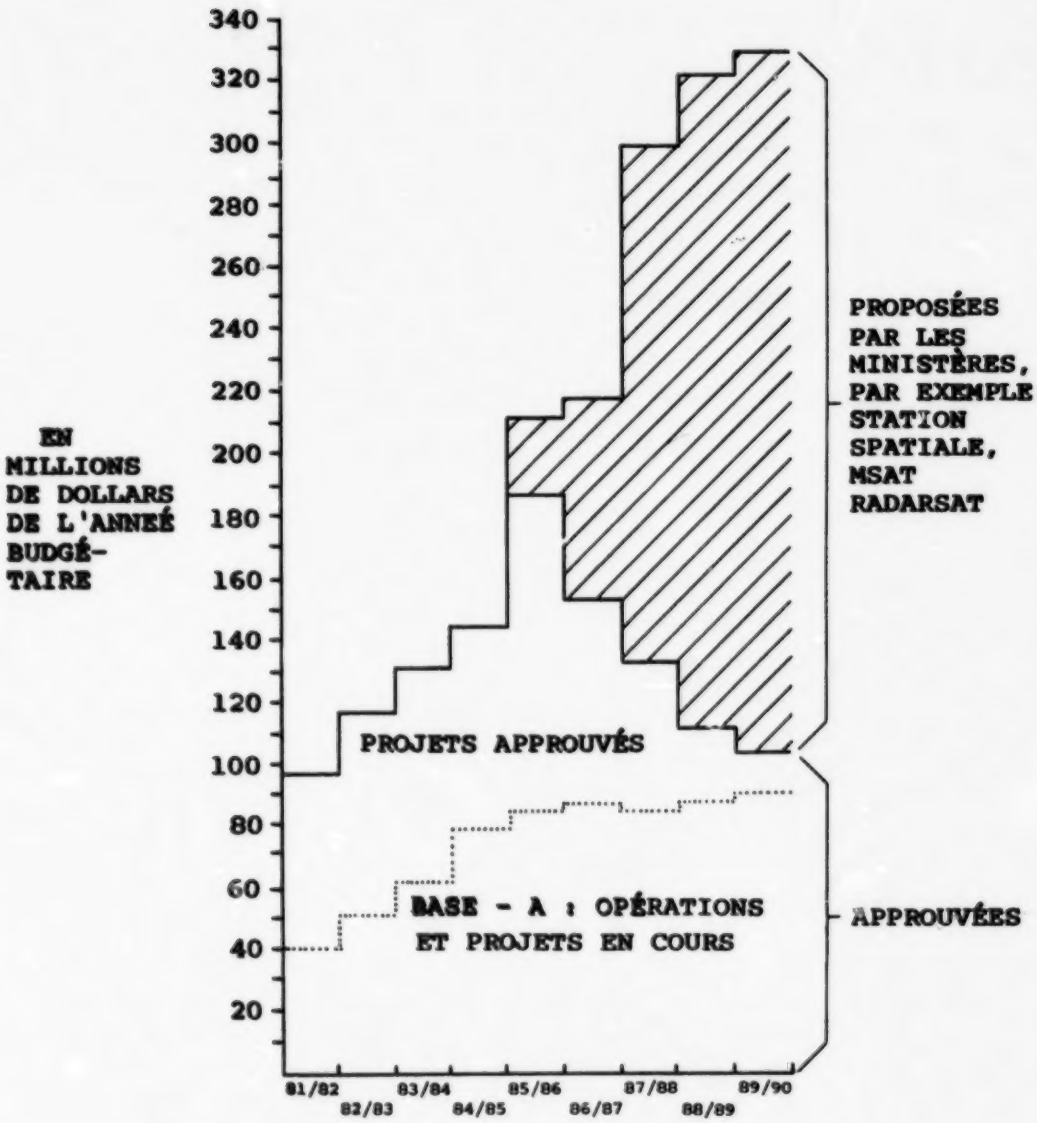
Le mode de gestion décentralisée adopté par le Canada à l'égard de son programme spatial est déroutant pour ses partenaires et ses clients internationaux qui doivent traiter avec plusieurs ministères. L'image mondiale du Canada s'en trouve ternie. De plus, il s'ensuit une utilisation peu efficace des rares ressources financières disponibles pour une participation à des projets internationaux. Si nous voulons jouer un rôle plus déterminant dans ces derniers, soit au niveau de la participation soit au niveau de la commercialisation, il faut que le Canada soit représenté par un seul organisme.

Les activités spatiales coûtent cher, comportent des risques élevés et une vive concurrence. Elles exigent aussi une gestion ferme et une planification à long terme. Nos succès actuels sont fondés sur des décisions prises il y a une décennie, lorsque le contexte était beaucoup plus simple et que nos besoins à l'échelle nationale étaient concentrés sur une seule application. Si le Canada veut conserver son rôle de chef de file, il devra de toute nécessité procéder dès maintenant à une réorganisation complète de la gestion de son programme spatial et y intégrer les besoins de défense, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Selon le Groupe d'étude, la responsabilité globale de la gestion du programme spatial canadien, (orientation stratégique, planification à long terme et contrôle des dépenses) devrait être confiée à un seul organisme, sous l'autorité d'un ministre. Ce dernier devrait être épaulé par une solide équipe de gestionnaires bien au fait de la technologie, de l'économie, de la commercialisation et des besoins militaires, et par un comité consultatif mixte formé de représentants des secteurs privé et public qui participeraient très activement à la planification du programme spatial canadien. Il n'est pas question ici d'une organisation du type NASA qui s'intéresse strictement au développement technologique. Au contraire, l'organisme canadien serait chargé de formuler la politique spatiale, de planifier et d'exécuter avec le secteur privé des projets de développement visant l'exploitation commerciale plutôt que les découvertes technologiques. La chose pourrait se faire avec un minimum d'embauche, en regroupant certaines des

ressources déjà affectées au programme spatial dans les divers ministères, organismes et laboratoires du gouvernement.

DÉPENSES LIÉES AU PROGRAMME SPATIAL (APPROUVÉES ET PROPOSÉES, DÉCEMBRE 1984)



MISE AU POINT DE COMPOSANTES ET DE SOUS-SYSTÈMES SPATIAUX PAR L'INDUSTRIE

OBJECTIF

Faire avancer, au Canada, la recherche touchant la science et la technologie des télécommunications, de l'espace et de l'information.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de crédits

DESCRIPTION

Le programme de mise au point de composantes et de sous-systèmes spatiaux (MPCSSS) a été mis sur pied en 1976 pour inciter l'industrie spatiale canadienne à entreprendre des travaux de recherche qui mèneraient à la conception et à l'élaboration de sous-systèmes, de composants et de procédés pour de futurs systèmes de communication par satellites.

Ce programme est un complément de la politique de sous-traitance et permet d'acheter de la R-D auprès de l'industrie spatiale canadienne. Il repose uniquement sur des marchés, environ 15 par année depuis le début du programme.

Les projets financés au titre du MPCSSS peuvent, en théorie, être soumis par n'importe quelle organisation. Dans la pratique, ils sont soumis par l'industrie sous forme de propositions spontanées ou par le MDC, principalement par le Centre de recherches sur les communications. Lorsque le programme constitue l'unique source de fonds, le financement complet est autorisé.

BÉNÉFICIAIRES

Quelque 30 sociétés canadiennes ont profité du programme au cours des ans dont, parmi les plus connues : Spar, COM DEV Ltd., Canadian Astronautics LTD, SED Systems, et Miller Communications Systems Limited.

DÉPENSES* (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86
Salaires	--	--	--
F & E (autres dép.)	2.3	3.0	3.0
Subventions et contributions	--	--	--
Total	2.3	3.0	3.0
Années-personnes	0.5	0.5	0.5

* Le programme doit prendre fin en 1985-1986.

ANALYSE

Le MPCSSS favorise la recherche dans des domaines techniques de pointe où les marchés sont restreints. En moyenne, le programme finance environ 70 % du coût d'un projet donné. Le reste provient d'autres sources gouvernementales comme le Programme des propositions spontanées, et parfois, de l'entreprise contractante elle-même. La plupart des sociétés bénéficiaires sont relativement petites et ont peu de fonds disponibles pour effectuer leur propre R-D.

Une évaluation effectuée en 1983 par le Bureau des conseillers en gestion a conclu que le programme était conforme à l'objectif visé.

Ce programme est un élément du Plan spatial du gouvernement dont le MEST assure la coordination. Le plan fait actuellement l'objet d'un examen en vue de sa présentation aux ministres au début de 1985.

OPTIONS

Le Groupe d'étude estime que ces activités de recherche pourraient être financées par d'autres programmes gouvernementaux comme le PARI du CNRC, le PDIR ou le PPIMD du MEIR.

LABORATOIRE DAVID FLORIDA (LDF)
(Ministère des Communications)

OBJECTIF

Ce programme a un double objectif, à savoir :

i) tenir et administrer une installation nationale vouée aux essais en ambiance spatiale simulée et à l'intégration d'engins spatiaux et de leurs composantes, qui soit également accessible à toutes les entreprises aérospatiales canadiennes; et

ii) appuyer la politique du gouvernement visant la création au Canada d'un maître d'oeuvre capable de satisfaire les besoins de communications intérieures par satellite et de soutenir la concurrence sur le marché international.

AUTORITÉ

Cabinet (1978)

DESCRIPTION

Ce laboratoire national exploite de nombreuses installations pour le montage, l'étude, les essais en ambiance spatiale simulée et les essais de fonctionnement des engins spatiaux et de leurs composantes, ainsi que des systèmes de communication. Les installations comprennent des chambres à vide thermiques de diverses tailles, des excitateurs électrodynamiques pour les essais de vibration et deux chambres sourdes. Le laboratoire est situé à Shirley Bay, à l'ouest d'Ottawa.

Même si, jusqu'ici, le LDF a surtout servi à épauler les programmes d'engins spatiaux, nombre de petites entreprises se sont adressées à lui pour des essais en ambiance spatiale simulée de produits de haute technicité destinés à l'exportation. Plus de 30 sociétés ont eu recours aux services du LDF durant les neuf premiers mois de 1984-1985.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87
Traitements et salaires	1.7	1.7	1.8	1.8
F & E (autres dépenses)	1.7	1.7	1.7	1.7
Subventions et contributions	-	-	-	-
Immobilisations	0.9	2.5	4.8	0.9
TOTAL	4.3	5.9	8.3	4.4
Recettes (droits de laboratoire)	0.4	0.8	1.2	2.5
A.-P.	52	50	51	51

BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires appartiennent aux catégories suivantes :

l'industrie spatiale canadienne (Spar Aérospatiale, COM DEV, Canadian Astronautics, SED Systems)

l'industrie canadienne des télécommunications (General Instrument of Canada, Canadian Marconi, Mitel)

les ministères fédéraux (MDC, MDN, CNRC, EMR)

Grâce à ces services, l'industrie spatiale canadienne a pu décrocher des contrats pour des systèmes spatiaux complets et des composantes, dont le télémanipulateur de la navette spatiale, le satellite Anik-D de Télésat Canada et les deux satellites de communications Brazilsat qui doivent être livrés au Brésil en 1985.

Les avantages des installations du LDF se sont déjà partiellement concrétisés par sa contribution à ces projets pour lesquels Spar a obtenu des contrats fermes. Il est prévu que la demande pour ce genre de services continuera de croître à mesure qu'augmenteront les besoins de satellites et de technologie des satellites.

ANALYSE

Le LDF est un laboratoire d'essai de calibre international, unique au Canada et reconnu dans le monde entier. Il continuera d'avoir une incidence marquée sur le développement d'une industrie aérospatiale canadienne viable en favorisant la mise au point de systèmes à satellites et de produits brevetés concurrentiels, destinés aux marchés national et international. Indirectement, il peut contribuer à la création d'emplois dans les secteurs de la R.-D. et de la fabrication aérospatiales.

La principale raison d'être du LDF est la politique du MDC de favoriser l'établissement d'un maître d'oeuvre canadien dans le domaine des satellites. Toutefois, il est peu probable que les principaux prétendants à ce rôle de chef de file puissent y parvenir sans une aide constante du gouvernement, aide dont les installations du LDF sont une des formes.

Par suite des effets combinés de la décision du gouvernement de ne pas percevoir de droits de laboratoire, et du programme des 6 et 5 %, le LDF enregistre des pertes d'environ 3 millions de dollars par année. Le barème tarifaire fait actuellement l'objet d'une révision qui devrait permettre, d'ici à deux ans, de recouvrer intégralement les coûts directs d'exploitation de ces installations.

OPTIONS

Compte tenu de la politique actuelle du gouvernement concernant l'industrie aérospatiale, il semble que le LDF fournit un service essentiel puisqu'il aide l'industrie à demeurer concurrentielle. Tous les gouvernements étrangers qui s'intéressent à l'espace offrent des installations semblables à leur propre industrie aérospatiale, sans frais ou à un coût nominal.

Il n'y a pas eu recouvrement intégral des coûts principalement à cause des concessions faites à Spar pour l'aider à obtenir des contrats internationaux. Cette forme d'aide devrait être consignée de façon précise, afin que les résultats financiers apparemment insatisfaisants des installations ne soient pas attribués à tort à une piètre gestion et que l'aide accordée par le gouvernement à l'industrie soit établie avec exactitude.

PROGRAMME DE LA BUREAUTIQUE
(Ministère des Communications)

OBJECTIF

Favoriser le développement, au Canada, d'une industrie capable de produire des systèmes intégrés de bureautique pour les marchés intérieurs et étrangers.

Cerner les conséquences sociales, psychologiques et économiques de la bureautisation.

Informer le public et promouvoir les systèmes canadiens.

DESCRIPTION

Le Programme de la bureautique (PB) est un projet industriel fédéral, administré par le ministère des Communications, qui vise à stimuler la mise au point de systèmes de bureautique. Il a été conçu pour faire face à l'intégration accélérée des technologies de la micro-électronique, des communications ultra rapides et des systèmes de gestion de l'information qui sont en train de modifier radicalement le travail de bureau.

Le programme a pour objet principal de donner aux entreprises canadiennes l'occasion d'éprouver leurs nouveaux produits et services dans des ministères fédéraux donnés, avant de les lancer sur le marché. Le programme prévoit en outre des recherches sur les conséquences sociales et psychologiques de la bureautisation et sur ses répercussions sur l'emploi, ainsi que la sensibilisation du public canadien à ces systèmes et à leurs conséquences.

La phase initiale du Programme de la bureautique a débuté en 1980 avec un budget de 2.5 millions de dollars. Elle visait à évaluer l'utilité des essais en milieu réel comme moyens d'éprouver la technologie canadienne.

En 1982, le Cabinet a approuvé la phase II du programme, qui devait se prolonger jusqu'en 1985 avec un budget de 12 millions de dollars. On devait, durant cette phase, commencer les essais en milieu réel, faire parallèlement des recherches sur les aspects sociaux et psychologiques de la technologie et mener une campagne de sensibilisation du public.

BÉNÉFICIAIRES

Cinq maîtres d'oeuvre, à savoir Recherches Bell Northern, OCRA Communications Inc., Bytec-Comterm Ltd., Systemhouse Ltd. et Officesmiths Inc. ainsi qu'un petit nombre de sous-traitants ont été les principaux bénéficiaires de ce programme. En fait, le programme a permis à ces sociétés de mettre à l'essai dans cinq ministères des formules données de bureautique et de mettre au point et d'améliorer les produits, les systèmes et les méthodes en vue de répondre aux besoins futurs du gouvernement et du marché en général.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85*
Traitements et salaires	.52	.45
Autres dépenses de F & E	4.80	3.73
Subventions et contributions	-	-
TOTAL	5.32	4.18
A.-P.	12	10

* Ce programme doit se terminer le 31 mars 1985.

OBSERVATIONS

Une évaluation des répercussions des cinq systèmes intégrés est en cours; elle devrait fournir au gouvernement canadien des renseignements qui l'aideront à prendre des décisions touchant les achats futurs et à élaborer des politiques tenant compte des conséquences sociales et psychologiques.

ANALYSE

La bureautisation résultera de l'intégration de trois technologies distinctes : les télécommunications, le traitement des données et le matériel de bureau. Il semblait nécessaire de fournir des fonds d'amorçage pour motiver les sociétés canadiennes à accélérer l'intégration et à montrer, par des essais en milieu réel, qu'elles peuvent soutenir la concurrence internationale dans le

domaine des systèmes intégrés de bureautique. Toutefois, étant donné la conjoncture mondiale dans le secteur de la fabrication, il est douteux que les Canadiens pourront faire plus que mettre au point et fabriquer certaines composantes, probablement dans les télécommunications, qui seront utilisés dans ces systèmes intégrés.

Par ailleurs, il est particulièrement inquiétant de constater que les précieuses connaissances acquises depuis la création de ce programme ne sont pas encore systématiquement utilisées par le gouvernement pour ses achats de matériel de bureautique, lesquels dépassent actuellement 500 millions de dollars par année. Plus particulièrement, le gouvernement devrait mettre au point des normes et des spécifications détaillées concernant le rendement et la compatibilité des systèmes, et adopter, dans le processus d'achat, un mécanisme d'examen ou de consultation qui permette d'éviter des erreurs coûteuses avant que les systèmes utilisés dans certains ministères ne soient étendus à tous les organismes gouvernementaux.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de mettre un terme à ce programme. Toutefois, il faudrait s'efforcer, dans la mesure du possible, de transférer les connaissances acquises depuis 1980 à un organisme jugé apte à assumer la responsabilité de conseiller en cette matière.

PROGRAMME DE SERVICES MOBILES PAR SATELLITE (MSAT)
(Ministère des Communications)

OBJECTIF

Le programme MSAT a pour objectif premier de favoriser la mise au point de nouveaux services mobiles de télécommunications au Canada. Le programme vise particulièrement à améliorer les systèmes publics et gouvernementaux dans les régions mal desservies du Canada, entre autres pour les activités d'exploitation des ressources dans les régions éloignées. Il a aussi pour objet de stimuler le secteur privé à perfectionner la technologie canadienne des systèmes spatiaux.

DESCRIPTION

En septembre 1980, le Cabinet a approuvé un programme d'études de 2.2 millions de dollars, échelonné sur deux ans, afin d'explorer l'utilisation des satellites pour améliorer les télécommunications mobiles au Canada et de définir les concepts et les plans d'un système type de télécommunications par satellite (MSAT) pour les utilisateurs du service mobile. Vingt-trois marchés ont été adjugés à 16 sociétés canadiennes pour exécuter ces études de faisabilité du concept dans le cadre de la "phase A". Les résultats de cette phase initiale confirment la faisabilité technique du projet, l'existence d'un important marché pour des services mobiles de communications par satellite, ainsi que les avantages importants pour les utilisateurs et la viabilité économique d'un système commercial qui ferait suite au projet-pilote MSAT.

En décembre 1981, le Cabinet a approuvé la phase de définition du projet (phase B) du programme MSAT qui devait coûter 17.4 millions de dollars, et porter sur : un examen global plus approfondi du marché, la viabilité commerciale, les avantages socio-économiques, les technologies nécessaires, les politiques, la gestion coopérative, et les coûts de l'instauration du système MSAT au Canada.

À la fin de la phase A, on s'attendait à ce qu'il en coûte 385 millions en dollars de 1982 pour mener à bonne fin le projet-pilote. À cause des coûts élevés prévus, le MDC a été chargé, dans le cadre de la phase B, de rechercher des ententes de coopération avec des partenaires canadiens et

étrangers qui accepteraient de partager les coûts. En conséquence, en 1983, le MDC a négocié et conclu un accord de coopération avec la NASA touchant un programme de télécommunications mobiles par satellite qui était également en cours aux États-Unis. En vertu de cet accord, il ést prévu que Télésat et un exploitant américain, qui reste à choisir, auront l'appui du MDC et de la NASA respectivement pour mettre en exploitation un système MSAT commercial de première génération desservant le Canada et les États-Unis, au lieu du système pilote de l'État envisagé initialement. Ce scénario modifié offre un certain nombre d'avantages, notamment des arrangements visant le partage des dépenses non récurrentes et les services de réserve ainsi qu'une participation anticipée du secteur privé.

En 1984, le MDC et Télésat ont négocié et signé un protocole d'entente définissant les objectifs mutuels du MDC et de Télésat touchant le MSAT, ainsi que les rôles et les responsabilités de chacun jusqu'à la fin de la phase B et durant les phases de mise en oeuvre et d'exploitation.

En 1983, le Cabinet a approuvé la phase de transition du programme MSAT (phase B/C) au coût de 3.9 millions de dollars, portant ainsi les engagements financiers du gouvernement à 23.5 millions de dollars. Cette phase est nécessaire pour transférer la direction du programme du gouvernement à l'industrie. Elle devrait être terminée à la fin de 1985-1986.

Compte tenu des résultats encourageants de la phase B, il sera prochainement recommandé au Cabinet d'autoriser l'exécution des phases C/D/E de mise en oeuvre et d'exploitation du programme au coût d'environ 175 millions de dollars, sur une période de 10 ans allant de 1985-1986 à 1994-1995. La majeure partie de l'investissement, soit 143 millions, sera répartie presque également entre 1987-1988 et 1990-1991.

BÉNÉFICIAIRES

Le programme MSAT procurera des avantages sociaux, économiques et technologiques aux organismes et aux industries participants, au public desservi, à l'industrie manufacturière, aux gouvernements et particulièrement aux ministères ou organismes clients tels la GRC, le MDT, EMR, le MPO, le MAINC et peut-être même le MDN.

DÉPENSES* (en millions de dollars courants)

BUDGET ACTUEL POUR LES PHASES DE DÉFINITION ET DE TRANSITION

	83-84	84-85	85-86
Traitements et salaires	0.4	0.4	0.3
Autres dépenses de F & E	8.8	6.9	0.7
Subventions et contributions	-	-	-
TOTAL	9.2	7.3	1.0
A.-P.	10	10	7

BUDGET DÉCENNAL POUR LES PHASES C/D/E DE MISE EN OEUVRE ET D'EXPLOITATION DU PROGRAMME

	85-86	86-87	87-88	88-89	89-90	90-91 à 94-95
Gestion du programme	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	4.0
- Aide au développement de la technologie et à la mise au point des produits dans l'industrie	6.0	9.0	4.0	5.5	5.5	-
- Programme de communications après lancement	-	-	-	-	-	20.0
- Éventualités	-	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0
- Contribution à Télésat	-	-	25.0	25.0	25.0	25.0
Total	7.0	11.0	31.0	32.5	32.5	51.0

* Total sur dix ans - 165 millions de dollars - sans compter une provision de 10 millions de dollars pour les dépassements de coûts par rapport à l'accord conclu avec Télésat.

ANALYSE

Même si le programme MSAT ne représente pas une percée technologique importante, il comporte néanmoins certains risques à cause de l'incertitude des projections de marché et des estimations de coût. En fait, la conception des systèmes et la planification commerciale doivent reposer sur des prévisions de marché valables pour au moins onze ans. En effet, il faut compter au moins quatre ans pour l'acquisition et la fabrication des engins spatiaux, et les satellites sont conçus pour une vie utile de sept ans. L'aide du gouvernement est jugée nécessaire au stade d'exploitation à cause principalement des risques, de la petite taille de l'industrie spatiale canadienne et des moyens financiers dont dispose Télésat. Pour ces raisons, il est proposé que le gouvernement fédéral partage, avec Télésat, le risque commercial jusqu'à concurrence de 100 millions de dollars, sous forme d'un prêt portant intérêt remboursable en fonction des résultats commerciaux obtenus durant la vie utile des deux premiers satellites, c'est-à-dire à peu près 14 ans. Le reste de l'aide, soit environ 55 millions de dollars, serait nécessaire aux entreprises canadiennes de télécommunications et d'aérospatiale.

Selon les prévisions, les dépenses en immobilisations au titre du programme MSAT devraient atteindre 491 millions de dollars, en dollars courants, pour la décennie commençant en 1985-1986. L'apport fédéral à ce montant devrait s'élever à 165 millions ou un tiers. Même si l'on reconnaît qu'une telle aide est probablement nécessaire, il ne semble pas indiqué d'utiliser 100 millions de dollars du budget du programme spatial canadien pour partager un risque commercial avec Télésat qui appartient déjà à moitié au gouvernement fédéral. Si une telle aide est justifiée, d'autres moyens de la fournir sembleraient plus appropriés, par exemple des garanties de prêts, des prêts ou des contributions remboursables.

OPTIONS

Le programme MSAT fait partie du plan du programme spatial canadien qui comprend également d'importants projets comme ceux du RADARSAT et de la station spatiale. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il faudrait, avant de prendre des décisions concernant les phases de mise en oeuvre et d'exploitation du programme MSAT, prendre en considération les avantages pouvant découler d'autres programmes spatiaux et les disponibilités financières de la prochaine décennie.

Il a été possible de réduire considérablement le niveau de l'aide gouvernementale prévue, en grande partie par suite d'ententes novatrices de partage des coûts avec la NASA et avec le secteur privé. Toutefois, il serait peut-être possible, estime le Groupe d'étude, de répondre aux besoins du pays et de réaliser encore plus d'économies en utilisant le satellite américain dont la date prévue de lancement coïncide avec celle du MSAT. Cela permettrait de réduire considérablement le risque commercial que court Telesat et, par la même occasion, les engagements financiers du gouvernement. Un satellite canadien de deuxième génération pourrait être utilisé lorsqu'on aura complètement évalué la viabilité technique et commerciale du système. En outre, cette façon de procéder pourrait faire naître certaines perspectives d'exportation pour les industries canadiennes qui se spécialisent dans le matériel au sol.

PROGRAMME DU GRAND SATELLITE DE TÉLÉCOMMUNICATIONS OLYMPUS (L-SAT) (Ministère des Communications)

OBJECTIF

Participer à la création et à la mise sur orbite, par l'Agence spatiale européenne (ASE), d'un grand satellite de télécommunications. Il s'agit d'un projet-pilote d'une durée de cinq ans qui doit prouver la viabilité technique et la rentabilité du L-SAT.

La participation du Canada au programme Olympus a pour but de renforcer la compétence de l'industrie spatiale canadienne et ses perspectives de ventes sur le marché international. Les objectifs du programme sont les suivants :

1. obtenir pour la Spar Aérospatiale, l'accès au satellite Olympus dans des conditions commerciales favorables;
2. stimuler les ventes de composantes de satellite par les entreprises canadiennes dans le cadre de programmes commerciaux subséquents qui se prolongeraient jusqu'à 1999; et
3. permettre à la Spar Aérospatiale d'acquérir de l'expérience par sa participation à l'intégration et à la mise à l'essai de l'engin complet au laboratoire David Florida.

DOCUMENTS HABILITANTS

Décisions du Cabinet de février 1981 et de septembre 1981 sur le Programme spatial canadien.

DESCRIPTION

Le programme Olympus comprend la mise au point, le lancement et l'exploitation d'un satellite de démonstration (L-SAT). Il est dirigé par l'ASE pour le compte de huit pays participants, dont le Canada. Le satellite de démonstration Olympus permettra la mise à l'essai des services de radiodiffusion directe vers l'Europe ainsi que certaines expériences en haute fréquence auxquelles le Canada pourra participer. Le satellite a été conçu pour permettre toute une gamme de télécommunications et pour transporter d'autres charges utiles de façon à ce que le

modèle de base se prête à une grande variété de missions intéressantes sur le plan commercial. Un groupe international d'entreprises à la tête desquelles on trouve la British Aerospace Ltd. comme maître d'oeuvre, a été formé en vue de répartir les travaux industriels parmi les pays participants. Chaque pays verse à l'ASE une contribution proportionnelle à la valeur des travaux industriels qui lui sont confiés. La mise sur orbite du satellite est actuellement prévue pour le milieu de 1987.

BÉNÉFICIAIRES

Les entreprises spatiales canadiennes qui vendent des composantes pour le satellite de démonstration et qui pourraient éventuellement obtenir des contrats pour d'autres satellites du même genre.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-92
Contributions à l'ASE	15.0	14.7	19.0	7.8
Contrats de mise au point	1.8	.1	-	-
Infrastructure au sol	2.0	.2	-	-
Autres dépenses	.1	1.6	1.6	.6
TOTAL	18.9	16.6	20.6	8.4

Les dépenses engagées avant 1983-1984 s'établissent à 27.4 millions de dollars, ce qui devrait porter le budget total des dépenses à 91.9 millions en 1992.

OBSERVATION

Le Canada et l'ASE ont signé une entente en vertu de laquelle le Canada s'est engagé à payer sa part des coûts du programme jusqu'à son achèvement en 1992. Les sociétés canadiennes, particulièrement la Spar Aérospatiale et COM DEV, ont reçu des commandes pour des composantes de haute technicité. On prévoit que les ventes canadiennes à l'étranger qui seront issues du projet de démonstration Olympus atteindront 44.3 millions de dollars.

ANALYSE

Puisque le Canada s'est engagé à participer au programme Olympus jusqu'à son achèvement en 1992 et qu'il

est un important fournisseur de composantes, il ne lui est guère loisible de s'en retirer.

OPTIONS

Le Groupe d'étude estime qu'il est hors de question pour le Canada de se retirer du programme, car cela risquerait d'engendrer d'importants conflits avec ses principaux partenaires commerciaux européens. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de poursuivre sa participation jusqu'au terme du programme, tout en s'efforçant de trouver le plus de débouchés possibles pour l'industrie canadienne.

FONDS D'AIDE À LA COLLABORATION INTERNATIONALE POUR LA RECHERCHE SUR LES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION (Ministère des Communications)

OBJECTIF

Inciter les secteurs privé et public à acquérir auprès de pays étrangers le savoir-faire nécessaire pour renforcer le développement d'une industrie canadienne compétitive dans les nouvelles technologies de l'information.

AUTORITÉ

Cabinet (1984)

DESCRIPTION

Le Fonds d'aide à la collaboration internationale, annoncé en août 1984, permettra aux organisations canadiennes, privées et publiques, de participer à des projets de recherche internationaux sur les nouvelles techniques de l'information et d'acquérir des connaissances propres à renforcer ce secteur industriel d'importance capitale. Dans le cadre de ce programme, des Canadiens ayant une compétence technique peuvent travailler dans des centres d'excellence scientifique étrangers pendant des périodes assez prolongées.

BÉNÉFICIAIRES

Les petites et moyennes entreprises canadiennes qui s'occupent des nouvelles techniques de l'information.

DÉPENSES (en millions de dollars)

	84-85	85-86	86-87	87-88
F & E (autres dépenses)	0.5	0.5	0.5	0.5
Subventions et contributions	0.4	0.4	0.4	0.4
Immobilisations	0.1	0.1	0.1	0.1
TOTAL	1.0	1.0	1.0	1.0
A.-P.	1	3*	3*	3*

* Nombre approuvé à condition que deux des années-personnes soient utilisées exclusivement pour compenser les organismes du gouvernement qui participent à ce programme.

OBSERVATION

Le programme a pour but de permettre le transfert de technologies au profit du Canada. Il semble trop axé sur un étroit segment de la technologie des communications. Il paraît en outre recouper le Fonds d'amorçage catalytique du ministère des Affaires extérieures.

ANALYSE

Comme ce programme n'a débuté que vers la fin de 1984, nous ne possédons pas suffisamment de données pour en analyser l'efficacité.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'intégrer ce programme au Fonds d'amorçage catalytique du ministère des Affaires extérieures et, après une période raisonnable (deux ans), de faire effectuer une évaluation indépendante pour en déterminer l'efficacité.

PROGRAMME D'EXPLOITATION TÉLIDON
(Ministère des Communications)

OBJECTIF

Faire accepter Télidon comme norme nationale et internationale dominante dans l'industrie du vidéotex.

Stimuler le développement d'une industrie canadienne complète et viable du vidéotex dont le Canada tirerait des avantages tant par l'utilisation de cette technologie que par la vente du matériel et des services de vidéotex au pays et à l'étranger.

AUTORITÉ

Cabinet (1978)

DESCRIPTION

Télidon est une technique avancée de communication d'information dont l'aspect le mieux connu est sa capacité de donner, aux gens d'affaires, aux consommateurs et à d'autres personnes, accès à de l'information graphique et écrite stockée dans des banques de données, au moyen d'une liaison téléphonique ordinaire et d'un décodeur relié à un téléviseur. En fait, la grande souplesse du système Télidon (structure de codage) permet de l'utiliser à des fins innombrables, notamment dans les secteurs commercial et industriel qui exigent des systèmes de communication graphique à haute définition pour la conception et la fabrication assistées par ordinateur (CAO/FAO), par exemple.

Télidon a été mis au point par le Centre de recherches sur les communications (CRC) du ministère des Communications (MDC). La recherche portait sur l'infographie interactive et la conception par ordinateur aux fins du programme spatial canadien. En 1969, le CRC entamait la recherche et le développement d'un nouveau système interactif de communication visuelle. Vers la fin de 1977, le Centre pouvait, grâce à ses recherches, déposer trois demandes de brevet : une première portant sur un dispositif d'entrée à effleurement pour l'affichage graphique informatisé; une deuxième pour un nouveau système interactif de communication visuelle; et une troisième pour un nouveau langage de programmation pour l'infographie interactive. Le premier terminal Télidon a fait l'objet d'une démonstration publique

en août 1978 et, au cours du même mois, le MDC a annoncé un programme quadriennal de développement Télidon.

À l'origine, le programme a pris la forme d'un projet conjoint du gouvernement fédéral et du secteur privé destiné à amorcer la création d'une industrie canadienne du vidéotex. Il s'agissait d'un programme quadriennal qui devait se terminer à la fin de 1982-1983.

En 1979, le MDC a commencé à transférer à l'industrie la technologie Télidon qui en était encore à l'étape du laboratoire. Il restait à l'adapter aux besoins du marché et à jeter les bases d'une industrie canadienne du vidéotex. Avant 1981, 46.5 millions de dollars avaient été attribués au programme. Ces fonds ont été utilisés pour les essais sur le terrain, la mise au point de produits, la stimulation des investissements industriels et la R.-D.

En 1983, 23 millions supplémentaires ont été affectés à ce qui était désormais appelé le "programme d'exploitation Télidon", et la date d'achèvement a été fixée au 31 mars 1985. De ce montant, 17 millions ont été attribués au MDC, 3.5 millions au ministère des Approvisionnements et Services pour le projet Cantel, système public d'information, et 2.5 millions au ministère des Affaires extérieures pour un programme de commercialisation internationale. Les 17 millions de dollars attribués au MDC servent notamment à :

favoriser la mise au point de contenus exploitables par Télidon;
poursuivre la R.-D. sur la technologie Télidon;
élaborer les techniques d'application;
développer des normes; et
fournir une aide technique aux ministères des Affaires extérieures et des Approvisionnements et Services dans l'exécution de leur mandat.

BÉNÉFICIAIRES

Il s'est créé, au Canada, une industrie du vidéotex formée de fournisseurs d'information, de fournisseurs de services et de fabricants de terminaux Télidon. Le milieu des affaires et le public en général tirent avantage de cette technique canadienne de pointe dans le domaine de l'information.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86*
Traitements	1.0	1.2	
Autres dépenses de F & E	-	-	
Subventions et contributions	0.4	4.0	
Immobilisations	2.5	6.4	
TOTAL	3.9	11.6	
A.-P.	27	30	

* Ce programme s'est terminé le 31 mars 1985 avec un solde non dépensé de 1.5 million de dollars.

OBSERVATIONS

Le Télidon a été mis en oeuvre en 1978 dans le cadre d'un programme gouvernemental et, depuis, la technologie de l'information a connu des changements profonds. Le matériel et le logiciel ont évolué rapidement. Les micro-ordinateurs sont maintenant bien implantés dans le milieu des affaires et, dans une certaine mesure, dans les foyers des Canadiens. Réseaux d'information de pointe, systèmes informatiques intégrés et micropuces sont devenus choses courantes. Vu la rapidité des changements technologiques, il existe de nouvelles possibilités d'utilisation de Télidon, probablement pour des applications plus spécialisées.

ANALYSE

Clé du système Télidon, sa norme unique en son genre dans l'industrie du vidéotex a nécessité plus de temps et plus d'argent qu'on ne l'avait prévu à l'origine. Toutefois, elle est désormais pleinement acceptée en Amérique du Nord, à la fois par l'Association canadienne de normalisation (ACNOR) et par l'American National Standards Institute (ANSI) des États-Unis. Elle a en outre été incorporée à la norme recommandée pour les services de vidéotex par le Comité consultatif international télégraphique et téléphonique (CCITT).

Par ses apports directs et les transferts de technologie, le programme a fourni les moyens nécessaires à l'établissement, au Canada, d'une industrie du vidéotex qui s'impose graduellement au pays et à l'étranger. Malgré ses effectifs relativement limités, soit 1,500 employés, l'industrie canadienne est en mesure d'exploiter de nouvelles possibilités d'utilisation du Télidon, comme l'automatisation de la création de page, la téléconférence, les effets sonores, l'animation, etc.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de mettre un terme à ce programme. Pour exploiter les nouvelles possibilités, il faudra que l'industrie accroisse ses propres investissements dans la R.-D. avec, dans certains cas, un soutien de l'État fourni par le truchement des mécanismes courants d'aide financière et technique.

PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DE SOUS-SYSTÈMES ET DE R.-D. AVANCÉE (Ministère des Communications)

OBJECTIF

Aider Spar Aérospatiale Limitée à devenir concurrentielle comme maître d'oeuvre sur les marchés intérieur et extérieur et comme sous-traitant pour les maîtres d'oeuvre étrangers.

AUTORITÉ

Cabinet (1981)

DESCRIPTION

La mise en oeuvre de ce programme peut se diviser en trois phases, avec comme but ultime d'établir, d'ici à 1990, un maître d'oeuvre viable dans le domaine des satellites de de télécommunication.

Phase I — Concevoir et mettre au point des sous-systèmes et des produits pour lesquels des marchés existent déjà, et permettre ainsi à l'entreprise de maintenir son effectif à un niveau raisonnable et de mettre à jour ses assises techniques.

Phase II — Mettre au point, pour les satellites, des charges utiles et des éléments de charge utile compétitifs sur le marché international, qui seront vendus à d'autres fabricants de satellites ou utilisés par Spar pour répondre à ses propres besoins, par exemple, pour la prochaine acquisition de Télésat, vers 1986. Cela permettra de meubler les temps morts qui suivent généralement les projets importants tels Brazilsat. Il est indispensable de maintenir en permanence d'importantes activités de R.-D. si l'on veut disposer des ressources nécessaires durant les périodes de pointe et conserver le personnel entre les grands projets.

Phase III Conclure un accord d'association ou de collaboration avec un fournisseur étranger de plates-formes spatiales. Ayant déjà traité avec la Hughes Aircraft, Spar a décidé de s'associer à cette dernière. Avec l'aide et l'appui du gouvernement, Spar a négocié avec la Hughes une entente lui donnant libre accès aux divers plans de satellites conçus par la Hughes et l'assurance d'un traitement préférentiel dans ses soumissions comme sous-traitant. La phase III exige donc des fonds pour le développement des technologies et des produits nécessaires pour les prochaines générations de satellites et pour exploiter la possibilité de devenir un important sous-traitant de la Hughes.

BÉNÉFICIAIRES

Spar et, dans une moindre mesure, l'industrie spatiale canadienne dans son ensemble, puisqu'elle devrait retirer sa part des avantages sous forme de sous-contrats de production ou de R.-D.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86*
Traitements et Salaires**	-	-	-
F & E (autres dépenses)	2.7	7.0	4.3
TOTAL	2.7	7.0	4.3

* Ce programme doit se terminer le 31 mars 1986.

** Il n'est pas tenu compte ici de façon expresse de l'effectif nécessaire pour la gestion de ce programme, soit l'équivalent d'une année-personne.

OBSERVATIONS

Même si ce sont les applications au domaine des communications qui ont dominé jusqu'ici la scène canadienne, d'autres applications comme la télédétection et la participation canadienne au programme américain de stations spatiales, sont en voie de se réaliser et devraient constituer à la fois un défi et une occasion à saisir pour l'industrie canadienne.

ANALYSE

Ce programme a contribué pour une large part au succès, en 1982, de la soumission de Spar pour les deux satellites de communications du Brésil. Le gouvernement fédéral a absorbé le coût des travaux non récurrents de développement des systèmes de charge utile, permettant ainsi à Spar de soutenir la concurrence des autres fabricants de classe internationale.

À cause de l'énorme budget militaire qui joue en faveur des fabricants de satellites aux États-Unis, le Canada n'aura jamais la capacité de fabriquer de façon rentable des satellites qui soient commercialement concurrentiels. Certaines des principales composantes (essentiellement la plate-forme spatiale) doivent être achetées auprès de fabricants étrangers. En outre, il est devenu évident à la fin des années 70 que le Canada ne pourrait retirer des avantages industriels sensibles de son exploitation de l'espace si l'industrie canadienne n'était que fournisseur et sous-traitant pour des maîtres d'oeuvre étrangers et, aussi, que les fonds nécessaires pour établir un maître d'oeuvre canadien capable de concurrencer ceux des États-Unis n'étaient pas disponibles. L'idée d'établir un maître d'oeuvre de moindre importance a fait son chemin. La stratégie consistait à conclure des ententes avec des maîtres d'oeuvre étrangers qui fourniraient les plates-formes spatiales à Spar Aérospatiale. Un important programme à frais partagés a été établi par le gouvernement et l'industrie. Il permettra la mise au point au cours de la prochaine décennie, par Spar, en collaboration avec la Hughes Aerospace, d'une nouvelle famille d'engins spatiaux répondant aux besoins des marchés intérieur et extérieur.

OPTIONS

Comme ce programme fait partie du plan du programme spatial canadien, le Groupe d'étude estime que toute décision de fournir des fonds additionnels à Spar Aérospatiale devrait être prise en fonction, d'une part, des objectifs nationaux à long terme fixés pour l'industrie spatiale et, d'autre part, de la priorité accordée aux programmes MSAT, RADARSAT et de la station spatiale.

APERÇU
PROGRAMMES EN FAVEUR DES INDUSTRIES CULTURELLES

INTRODUCTION

Les programmes relatifs aux industries culturelles comprennent l'examen de l'appui accordé à l'édition de journaux, périodiques et livres, ainsi qu'à l'industrie du film et de la vidéo. Ils excluent donc exceptionnellement l'enregistrement sonore et la radiodiffusion.

OBJECTIF

Ils se distinguent des nombreux autres programmes d'aide à l'industrie examinés par le groupe en ce qu'ils poursuivent deux objectifs qui sont parfois incompatibles. Les mesures de soutien reposent essentiellement sur la prémisse selon laquelle les Canadiens ont le droit d'être informés (tarifs postaux réduits), mais devraient également avoir accès à des produits culturels qui leur renvoient une image du Canada et d'eux-mêmes. Tous les responsables de programme ont admis que l'objectif culturel primait l'objectif de développement de l'industrie en cause; cependant, à la lumière des objectifs de certains programmes, il est clair que les concepteurs avaient adopté le point de vue opposé.

DESCRIPTION

L'aide accordée aux industries culturelles revêt diverses formes. Voici la liste des mesures prises et leur valeur estimative en 1984-1985.

	Millions de dollars
Exemption de la taxe de vente	
Livres	85.0
Journaux et revues	250.0
Exemption d'impôt sur le revenu	
Annonces dans des médias canadiens*	
Subvention relative aux tarifs postaux**	225.7
Déduction pour amortissement	
Film et vidéo	10.0

* Aucune estimation n'est disponible.
** Ce chiffre comprend 170.0 millions de dollars au titre de l'infrastructure de Postes Canada.

	Millions de dollars
Téléfilm Canada	
Programmes	3.0
Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes	48.7
Programme d'aide au développement de l'édition canadienne	9.9

OBSERVATIONS

Journaux : L'exemption de la taxe d'accise fédérale (10 %), évaluée à environ 150 millions de dollars en 1984-1985, accordée aux éditeurs de journaux, avantage nettement ce groupe (DFV-16). Ce dernier serait également favorisé par la subvention relative aux tarifs postaux (MDC-101), même si les représentants de l'industrie ont tous nié une telle allégation. Pour être juste, ni le MDC, ni Postes Canada, ni les éditeurs de journaux ou de revues n'ont admis qu'ils tiraient un avantage quelconque de ce subside. Enfin, les éditeurs de journaux sont visés par une disposition relative à l'impôt sur le revenu qui permet à un annonceur de déduire de son revenu imposable des dépenses engagées pour la publication, dans des revues ou des journaux canadiens, d'annonces intéressant le marché canadien. Cette disposition a eu pour effet de dissuader les intérêts étrangers de procéder à des prises de contrôle et d'inciter les annonceurs à faire appel aux publications canadiennes. Elle a donné lieu à la mise en place d'une structure dans laquelle l'industrie des quotidiens a pu fonctionner et faire des profits. Aucune taxe de vente provinciale n'est imposée sur les journaux. D'après un récent rapport sur les industries culturelles, de toute évidence, cette industrie accepte avec plaisir tout ce que le gouvernement lui offre.

Les journaux sont divisés en deux catégories : les quotidiens et les hebdomadaires. Des chaînes de journaux importantes dominent le marché des quotidiens; à titre d'exemple, les chaînes Southam et Thompson contrôlaient 48 % du tirage total en 1980. Cette année-là, le tirage hebdomadaire total dépassait 32 millions. Les quotidiens disposent d'un financement suffisant et appliquent la technologie moderne. Ils ont tendance à présenter des nouvelles nationales et internationales assez semblables. Leurs analyses sont plus fouillées que celles de la télévision. Les éditeurs de quotidiens ont en grande partie

cessé d'expédier leurs journaux par la poste parce que le service de livraison était peu fiable.

La situation des hebdomadaires est très différente. Il s'agit généralement de petites entreprises qui disposent de peu de moyens. Ces journaux présentent des informations d'intérêt local et ont un tirage limité. En effet, selon les statistiques de l'Association, 630 hebdomadaires ont un tirage moyen de 6,539 exemplaires par numéro. Comme bon nombre d'entre eux sont publiés dans de petites villes et que leurs lecteurs vivent en milieu rural, ils sont fortement tributaires du service de la poste, sur lequel ils disent ne pouvoir compter. Les revenus tirés de la publicité sont menacés par la tendance à centraliser la publicité que manifestent les magasins à succursales multiples et Postes Canada lui-même, ce dernier concurrençant activement les hebdomadaires pour obtenir les marchés.

Périodiques : Les éditeurs de périodiques sont visés par les mêmes programmes que les éditeurs de journaux. Les publications canadiennes et étrangères sont exemptées de la taxe de vente et, selon les estimations, cette exemption équivalait à 80 millions de dollars en 1984-1985. En raison du nombre considérable de périodiques, contrairement aux journaux, cet avantage fiscal profite principalement à des éditeurs étrangers. Dans le cas des périodiques, aux dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu touchant la publicité s'ajoute un article de la Loi sur les douanes, qui proscrit l'importation de revues étrangères dans lesquelles des annonces canadiennes représentent plus de 5 % du contenu. Grâce à ces deux dispositions, ce sont les éditeurs canadiens de périodiques qui touchent les recettes provenant de la publicité destinée au marché intérieur. La taxe de vente provinciale s'applique aux périodiques.

À l'instar des éditeurs de journaux, les éditeurs de périodiques déclarent qu'ils ne tirent aucun avantage de la subvention relative aux tarifs postaux. Bon nombre d'entre eux ont pris des mesures afin de recourir le moins possible à la poste en raison du manque de fiabilité de ce mode d'expédition. Les périodiques canadiens sont vendus en très forte majorité sur abonnement. Selon des statistiques récentes, seulement 16 % des périodiques canadiens, comparativement à 71 % des périodiques étrangers, sont vendus à l'unité. Deux raisons semblent expliquer cette situation. Les revues canadiennes représentent une faible proportion de l'ensemble des revues disponibles sur le

marché et elles sont susceptibles d'être négligées par les grands distributeurs du pays, qui appartiennent largement à des intérêts étrangers. Au Canada, un seul grand éditeur de revues à abonnement possède sa propre maison de distribution. Ce problème de distribution trouve son pendant dans l'industrie cinématographique.

L'industrie canadienne du périodique est caractérisée par une concentration élevée. Les statistiques relatives aux recettes tirées de la publicité pour l'année 1979 montrent qu'un même éditeur a touché respectivement 36 % et 44 % des recettes totales provenant des publications en anglais dans le premier cas et en français dans le deuxième cas.

Livres : Avec les livres et l'édition de livres, nous nous rapprochons de la question d'une culture canadienne caractéristique. L'aide qu'accordent les gouvernements au secteur de l'édition de livres est assez différente de celle qu'ils donnent aux éditeurs de journaux et de périodiques. Il est vrai que les livres bénéficient d'un tarif postal particulier, qui aurait représenté un manque à gagner de 40 millions de dollars en 1981-1982. Peut se prévaloir de ce tarif tout éditeur, grossiste, club du livre, éditeur de publicité directe (par la poste) ou toute librairie, indépendamment du fait que des livres sont achetés à des éditeurs canadiens ou que des livres canadiens sont vendus. Il est moins coûteux d'expédier par la poste au Canada des livres transportés à l'intérieur de nos frontières par camion depuis les États-Unis que d'expédier les mêmes livres par la poste depuis les États-Unis. On signale une augmentation des ventes par correspondance, qui portent principalement sur les livres étrangers.

Les taxes de vente fédérale et provinciale ne s'appliquent pas non plus aux livres. Au niveau fédéral, cette exemption a été évaluée pour l'année 1984-1985 à 85 millions de dollars, dont moins de 10 millions de dollars servent à appuyer des livres d'auteurs canadiens.

De tous les programmes d'aide directe à l'édition de livres mis en place par le gouvernement fédéral, le groupe a examiné uniquement le Programme d'aide au développement de l'édition canadienne. Créé en 1979, ce programme vise à surmonter les trois principaux problèmes auxquels fait face l'industrie canadienne de l'édition de livres, c'est-à-dire la concurrence étrangère, la diffusion et le manque de fonds. Étant donné la récession économique, le programme

n'a pas renforcé considérablement l'industrie, mais a permis de maintenir à flot des compagnies qui auraient fait faillite autrement. Néanmoins, il est recommandé que le MDC maintienne en vigueur ce programme, mais impose des critères d'admissibilité plus sévères et administre le programme de façon plus efficace.

Le Conseil des Arts du Canada offre une aide plutôt modeste (4 millions de dollars en 1979-1980) pour des activités comme la traduction d'ouvrages et la promotion et l'achat d'ouvrages d'auteurs canadiens, ainsi que leur diffusion à des sociétés sans but lucratif au Canada et à l'étranger. De même, le MAS a établi un programme de coédition et les conseils subventionnaires appuient l'édition d'ouvrages d'érudition.

Les gouvernements provinciaux, particulièrement ceux de Terre-Neuve, du Québec, de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, ont établi à l'intention des éditeurs toute une gamme de programmes de prêts, de garanties d'emprunt et de subvention des intérêts. Le gouvernement du Manitoba a fait réaliser dernièrement une étude sur l'édition dans la province. Les éditeurs ontariens réalisent plus de 80 % des ventes faites par les éditeurs de livres canadiens.

Dans le délai imparti pour la réalisation de l'examen, il a été impossible d'analyser soigneusement et de mesurer la question du chevauchement des programmes d'aide. Les renseignements disponibles semblent montrer que les cas en sont rares. Les gouvernements provinciaux paraissent poursuivre des buts semblables, mais ils touchent des éditeurs et des distributeurs qui ne seraient pas admissibles au PADEC.

Film et vidéo : Dans le passé, l'industrie du film et de la vidéo a bénéficié d'appuis tantôt solides, tantôt fragiles. Cette situation s'explique principalement par l'entrée en vigueur, en 1974, d'une déduction pour amortissement valable pour chaque année d'imposition et égale à la totalité des fonds investis dans la production de films canadiens portant visa. Cette mesure a favorisé la production de films ayant une piètre valeur artistique et a entraîné une diminution des accords de distribution. De nombreux films sont allés aux oubliettes et les investisseurs malchanceux ont admis qu'on ne fait pas d'argent en investissant à perte.

Trois mesures de soutien ont été examinées, c'est-à-dire le Bureau d'émission des visas de films et de vidéos canadiens, Téléfilm Canada et le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes (MDC-3, TFC-1, TFC-2). Il est recommandé que les programmes actuels soient laissés tels quels pour une période de deux ans. Le Bureau d'émission des visas est un petit service administratif dont les critères de définition d'une production canadienne ont été adoptés par d'autres organismes. La déduction pour amortissement a été étendue sur une période de deux ans et attire de meilleurs investisseurs. Le budget de Téléfilm Canada est plutôt maigre, mais la société semble administrer avec succès le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes, dont la structure n'est pas encore fixée définitivement.

Le Canada possède aujourd'hui une industrie de production d'envergure mondiale. Cette industrie fournit des emplois intéressants qui créent des revenus par personne occupée supérieurs à ceux qu'on retrouve dans les principales industries. On signale une augmentation des ventes à l'échelle internationale. Cette année, trois des quatre films mis en candidature pour le trophée Génie du meilleur long métrage avaient bénéficié d'une aide financière grâce aux Fonds de développement. L'un de ces films a remporté le titre de meilleur long métrage au Festival des festivals de Toronto.

ANALYSE

Pour ne pas être supplantées par leurs concurrentes étrangères, les industries culturelles canadiennes devront pouvoir compter sur un soutien permanent. Cependant, il y aurait lieu d'affiner et de mieux cibler les interventions tout en réduisant les dépenses.

OPTIONS

Compte tenu des considérations qui précèdent, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

- Exemption de la taxe de vente : Livres - L'exemption générale (85 millions de dollars) devrait être supprimée et compensée par la définition de meilleurs objectifs pour le PADEC et par une exemption limitée en

faveur d'établissements qui répondent aux critères d'admissibilité.

- Exemption de la taxe de vente : Journaux et périodiques - L'exemption générale (250 millions de dollars) devrait être supprimée et compensée par une aide aux périodiques canadiens et aux hebdomadaires dont la situation est précaire.
- Exemption de l'impôt sur le revenu : Annonces dans les médias canadiens - Cette mesure devrait être maintenue. Par suite de la suppression de l'exemption générale de la taxe de vente, ces deux mesures seront maintenant compatibles.
- Subvention relative aux tarifs postaux - Aucune discussion ne peut avoir lieu tant que Postes Canada n'aura pas établi combien il lui en coûte pour fournir ces divers services. Jusqu'à ce jour, les subventions ont toujours été attribuées arbitrairement, sans que l'on sache exactement qui en bénéficie. Le MDC devrait revoir les publications qui sont actuellement admissibles à des taux préférentiels afin de déterminer si elles devraient continuer de l'être, à la lumière des nouveaux objectifs culturels. Des mesures devraient être prises dès que possible en vue de l'abandon progressif de la subvention (voir MDC-101).
- Déduction pour amortissement : Film et vidéo - Cette disposition devrait être maintenue dans sa forme actuelle pour une période de deux ans. Le MDC devrait étudier les besoins actuels et futurs de l'industrie en matière de financement afin de juger si cette déduction est encore nécessaire ou utile.
- Téléfilm Canada et le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes - Il faudrait permettre à cette société et à ce Fonds d'évoluer pendant deux années, tout en leur apportant les modifications mineures dont le besoin a été mis en lumière par les consultations actuellement menées auprès de l'industrie.
- Programme d'aide au développement de l'édition - Le programme devrait être prolongé au delà de la date d'expiration fixée au 31 mars 1985. Cependant, son budget devrait être réduit à 8 millions de dollars, ses critères d'admissibilité devraient être révisés en profondeur et être plus sévères et le MDC devrait surveiller de plus près l'administration du programme.

Sommaire	Millions de dollars
Exemption de la taxe de vente	
Livres	24.0
Journaux et revues	30.0
Exemption d'impôt sur le revenu	
Annonces dans des médias canadiens*	
Subvention relative aux tarifs postaux**	200.0
Déduction pour amortissement	
Film et vidéo	10.0
Téléfilm Canada	
Programmes	6.8
Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes	51.6
Programme d'aide au développement de l'édition canadienne	8.0

* Aucune estimation n'est disponible.

** Il ne s'agit que d'une prévision approximative. Les coûts sont fonction du rythme auquel la subvention sera éliminée progressivement.

BUREAU D'ÉMISSION DES VISAS DE FILMS ET DE VIDÉOS CANADIENS
(Ministère des Communications)

OBJECTIF

Émettre des visas garantissant l'origine canadienne des films et des vidéos, autorisant ainsi la déduction de 100 % pour amortissement prévue dans le Règlement de l'impôt sur le revenu.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de crédits

DESCRIPTION

Le Bureau est chargé d'établir l'admissibilité des films et vidéos à la déduction pour amortissement prévue dans le Règlement de l'impôt sur le revenu.

La déduction pour amortissement vise à court terme à accroître la participation financière du secteur privé à la production de films au Canada et à obtenir directement des fonds du gouvernement par le truchement, par exemple, du Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes. De plus, la déduction a pour but de consolider l'industrie cinématographique canadienne, d'attirer au Canada des avantages économiques et de les y conserver et, enfin, d'encourager la production de films manifestement canadiens.

Ces dernières années, le Bureau a, en moyenne, rendu 600 décisions anticipées, donné 600 autorisations provisoires et délivré 950 visas. Notons toutefois qu'il a traité un plus grand nombre de demandes en 1984. Les dépenses fiscales annuelles découlant de l'application du Règlement précité s'établissent environ à 10 millions de dollars par année.

BÉNÉFICIAIRES

La création du Bureau a généralement favorisé l'industrie canadienne du film et de la vidéo. Le MDC indique qu'il existe aujourd'hui plus de 300 compagnies de production, soit le double du nombre de compagnies enregistrées en 1973. On estime que quelque 6,100 emplois permanents et 10,200 emplois à temps partiel sont offerts dans l'industrie.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Salaires et dépenses de fonct.	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
A.-P.	6	6	6	6	6
Recettes	*	*	*	*	*

* La somme imputée au Fonds du revenu consolidé est inférieure à 40,000 $ par année.

ANALYSE

Les critères régissant la délivrance de visas établis par le Bureau ont servi de modèle à d'autres organismes gouvernementaux comme le CRTC, Téléfilm Canada et l'Institut québécois du cinéma.

Les effets de l'application de la déduction pour amortissement de 100 % n'ont pas été évalués. Depuis son entrée en vigueur en 1974, la déduction a été modifiée à maintes reprises afin de définir des objectifs plus pertinents et de mettre fin aux abus qui avaient été relevés dans les premières années. Bien que la déduction n'en soit pas l'unique facteur responsable, l'industrie cinématographique canadienne a pris beaucoup d'expansion depuis que le programme existe.

Certes, le nombre de longs métrages a augmenté, mais le développement de l'infrastructure de l'industrie (studios d'envergure mondiale, équipes de tournage, techniciens et acteurs professionnels) est peut-être l'élément le plus important. En outre, la déduction pour amortissement a amené le secteur privé à s'intéresser à la production de films.

L'industrie pâtit de son incapacité à distribuer ses productions dans un nombre acceptable de salles pendant des périodes raisonnables. Notons toutefois que les films américains moins commerciaux se heurtent aux mêmes difficultés. Quelque dix compagnies importantes aux États-Unis dominent en grande partie la distribution de films en Amérique du Nord et, en vérité, dans le monde entier. Ce facteur, conjugué aux multiples possibilités amenées par l'expansion de la télévision payante, a incité

les producteurs à préférer dans une grande mesure les productions destinées à la télévision plutôt qu'aux salles. Grâce aux nouvelles technologies, les possibilités de la distribution se multiplient, et les producteurs canadiens du secteur privé ont ainsi l'occasion de combler le vide sur le plan du contenu.

OPTIONS

La déduction pour amortissement de 100 % fera l'objet d'une évaluation en 1986. Des mesures d'incitation, comme des dégrèvements d'impôt pour des activités assimilables à la R.-D. seront examinées, et l'on tentera de déterminer si les subventions versées pour stimuler les investissements sont encore nécessaires, à la lumière des initiatives de commercialisation et de distribution mentionnées dans la Politique nationale du film et de la vidéo. Le programme devrait être maintenu dans sa forme actuelle en attendant les résultats de l'évaluation. De même, la règle de la demi-année qui prescrit de répartir efficacement la déduction pour amortissement sur deux années d'imposition ne devrait pas être abrogée, comme certains l'ont proposé. Par ailleurs, Revenu Canada, Impôt devrait être encouragé à préciser sa position sur la façon dont les garanties valables en matière de distribution seront intégrées au fardeau fiscal, puisque l'incertitude au sujet de cette question a tendance à dissuader les investisseurs. Dans l'intervalle, il y aurait lieu d'inciter le MDC à examiner les besoins actuels et futurs de l'industrie en matière de financement, à la lumière des nombreux changements qui ont été apportés à la politique et aux programmes au cours des deux dernières années. Il devrait particulièrement déterminer si la déduction pour amortissement peut encore contribuer à aider l'industrie à atteindre les buts industriels, économiques et culturels que le gouvernement a fixés.

PROGRAMME D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉDITION CANADIENNE (PADEC)
(Ministère des Communications)

OBJECTIF

Le programme a pour but d'accroître la rentabilité des maisons d'édition canadiennes ainsi que d'aider à la diffusion et à la vente d'ouvrages d'auteurs canadiens.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de crédits

DESCRIPTION

Le PADEC a été mis en oeuvre en 1978 pour aider les maisons d'édition de livres qui sont la propriété de Canadiens et qui sont contrôlées par des Canadiens. Une aide financière est accordée, sous forme de contributions, pour les activités suivantes :

la vente et la commercialisation;
l'édition de manuels canadiens et de matériel connexe;
l'analyse de la situation des sociétés et l'application des recommandations;
la réalisation d'études de faisabilité et l'application des recommandations;
la commercialisation des droits des sociétés étrangères;
le perfectionnement professionnel;
la recherche et la documentation; et
la commercialisation des exportations.

Ce sont cependant les deux premières activités qui drainent la majorité des fonds.

BÉNÉFICIAIRES

Est admissible au programme toute entreprise qui se consacre essentiellement à l'édition de livres, qui est contrôlée par des Canadiens et qui appartient dans une proportion de 75 % à des Canadiens et, enfin, qui a publié au moins 15 livres d'auteurs canadiens (quatre au cours de chacune des deux années antérieures). Ces livres doivent

avoir été fabriqués dans une proportion d'au moins 75 % au Canada et avoir été vendus à un nombre minimum d'exemplaires. L'industrie canadienne compte, en termes de ventes, de nombreuses petites entreprises et peu de grandes maisons. Les fonds du programme sont répartis en fonction des ventes des années précédentes; la structure du groupe de bénéficiaires correspond donc à celle de l'industrie. Les entreprises étrangères ont tiré profit des améliorations apportées aux circuits de distribution financées par le programme et de l'aide accordée à la commercialisation des droits des éditeurs étrangers.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Contributions :					
autorisées	9.2	9.7	0*	0*	0*
réelles	8.2				
F & E	0.1	0.2			
TOTAL	8.3	9.9			
A.-P.	2				

* Le programme devrait prendre fin le 31 mars 1985.

OBSERVATIONS

L'industrie canadienne de l'édition de livres a pris véritablement son essor dans les années 60. Jusqu'à cette époque, le marché était presque entièrement entre les mains des grandes sociétés étrangères. Bien que, traditionnellement, les éditeurs étrangers se soient montrés moins enclins que les maisons d'édition canadiennes à publier des ouvrages canadiens, cela devient de moins en moins vrai à mesure que le marché pour les livres canadiens prend de l'expansion. Néanmoins, les maisons d'édition canadiennes sont plus portées à publier des ouvrages d'une grande importance sur le plan culturel, mais dont l'édition comporte beaucoup de risques sur le plan commercial.

Les résultats d'une évaluation du programme menée par le MDC en juin 1984 corroboraient le raisonnement qui sous-tend le PADEC, à savoir que l'accroissement de la rentabilité des maisons d'édition canadiennes aura pour effet d'intensifier la publication d'ouvrages d'auteurs

canadiens et d'en augmenter les ventes. Cependant, bien que des dépenses de l'ordre de 40 millions de dollars aient été engagées sur cinq ans, la mise en oeuvre du PADEC n'a pas entraîné un accroissement de la rentabilité du secteur visé ni, par conséquent, une augmentation du nombre moyen d'ouvrages d'auteurs canadiens publiés par les sociétés bénéficiaires. L'industrie continue de se heurter aux mêmes problèmes qui ont été à l'origine de la mise en place du programme en 1978, c'est-à-dire une piètre administration et un manque de capitaux. Ainsi, après évaluation, il semble y avoir lieu de modifier le programme.

Une stratégie pour venir en aide à l'industrie de l'édition, qui englobe une proposition visant à réviser le Programme d'aide au développement de l'édition canadienne, est actuellement élaborée et sera ensuite soumise à l'examen du Ministre. Les principaux points de cette stratégie seront l'accès au financement, l'amélioration des techniques de gestion et des méthodes de commercialisation au Canada et à l'étranger, en grande partie sous l'égide d'autres programmes, comme le BFD et le PDME.

Par le biais de l'ensemble des programmes fédéraux d'aide aux éditeurs de livres, quelque 13 millions de dollars sont dispensés chaque année. Selon l'évaluation précitée, parmi les dix pays membres de l'OCDE examinés, le Canada est le deuxième pays pour l'aide par habitant versée aux éditeurs de livres. Seule la Suède le dépasse à ce titre. Au Canada, la coutume veut que les éditeurs de livres bénéficient d'une aide financière plus élevée que celle qui est accordée aux entreprises de radiodiffusion ou de télédiffusion, mais moins élevée que celle que reçoivent les entreprises oeuvrant dans les secteurs de la musique, du théâtre, de la danse et du cinéma.

On ne semble pas relever de cas importants de double financement. Il y a peut-être lieu de rationaliser le financement et la prestation de l'aide en regroupant les maisons d'édition avec les bénéficiaires des programmes généraux d'aide à l'industrie.

ANALYSE

Si le programme prenait fin en mars 1985 comme prévu, les maisons d'édition qui appartiennent à des Canadiens et qui sont contrôlées par des Canadiens subiraient de grandes tensions. Des entreprises déclareraient faillite, des sociétés de petite et de moyenne envergure fusionneraient et

un nombre plus restreint d'ouvrages canadiens moins variés serait offert sur l'ensemble du marché. Les petits éditeurs seraient les plus touchés.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de réviser le programme. Il ne fait guère de doute que le PADEC est loin d'avoir atteint son objectif de développement de l'industrie. Des bénéficiaires ont utilisé des fonds non attribués pour consolider des revenus à la baisse en période de crise; cependant, le raisonnement à la base du programme demeure valable si on n'écarte pas l'objectif culturel fixé dans le programme initial.

D'après le Groupe d'étude, il est possible de mettre au point un programme plus efficace. Des critères d'admissibilité pourraient être établis pour limiter l'accès au programme et attribuer les fonds aux entreprises qui montrent des possibilités de rentabilité. Une aide financière pourrait être accordée à des projets particuliers soutenant les objectifs du programme, y compris aux initiatives ayant pour but d'améliorer les systèmes de commande et de distribution, le seul secteur dans lequel le PADEC a porté fruit. Il y aurait lieu également d'inclure dans le programme une "clause-couperet" et d'y prévoir une évaluation à échéance précise.

Un tel programme entraînerait une certaine rationalisation (nécessaire) du secteur. En favorisant les entreprises dont les chances de devenir rentables sont plus grandes, il contribuerait à la prospérité à long terme de l'industrie canadienne et garantirait aux auteurs canadiens la publication de leurs ouvrages.

SUBVENTION PERMETTANT DE RÉDUIRE LES TARIFS POSTAUX APPLIQUÉS AUX PUBLICATIONS (Ministère des Communications)

OBJECTIF

Compenser les tarifs postaux réduits appliqués par Postes Canada (PC) à la livraison de certains journaux et périodiques.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de crédits

DESCRIPTION

Des tarifs postaux préférentiels pour la livraison en deuxième classe de journaux et de périodiques sont en vigueur depuis plus d'un siècle. De plus, des tarifs spéciaux ont été consentis aux éditeurs, distributeurs, libraires et bibliothèques.

Le programme était administré uniquement par Postes Canada jusqu'en 1978, année pendant laquelle il a été transféré au ministre chargé de la politique en matière d'édition. En 1982, le MDC et PC ont engagé des négociations en vue d'apporter certaines modifications au protocole d'entente initial. Les ministres du MDC, du CT, de PC et du MDF négocient actuellement une nouvelle entente.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Subvention	53.0	55.7	55.2	55.2	55.2

BÉNÉFICIAIRES

Les avis sont partagés. Le MDC considère que la subvention profite à PC. Pour sa part, PC soutient être une simple entreprise de livraison et avance que si le MDC souhaite subventionner, pour des raisons qui lui appartiennent, le coût réel d'un service postal, il est tout à fait libre de le faire. L'ensemble de l'industrie de l'édition se refuse à être perçue comme bénéficiaire de la subvention. Toute insinuation relative à l'influence de l'État sur la liberté de la presse suscite de vives protestations.

OBSERVATIONS

PC distribue environ la moitié de tous les périodiques. Comme le service est intégré à la structure de l'industrie, celle-ci serait soumise à des tensions indues si la subvention était soudainement retirée et si PC saisissait l'occasion pour augmenter sensiblement le tarif postal.

Un éditeur important de revues affirme n'avoir recours qu'aux seuls facteurs pour livrer ses revues. Il répartit 26,000 liasses de revues en "tournées"; elles sont transportées par avion (500,000 $ par année) et livrées à ses frais pratiquement à la porte de chaque bureau de poste, où les facteurs les recueillent. Seul le service de distribution finale est utilisé, mais pas le système d'acheminement des envois postaux (levée du courrier par le bureau de poste, tri et expédition).

L'industrie des journaux a émis deux points de vue. Les hebdomadaires, qui sont en majorité des journaux locaux centrés sur la collectivité, ont soutenu que PC essayait ouvertement de leur nuire. Ils ont donné des exemples et présenté des preuves établissant que la Société soumettait des offres plus avantageuses que les éditeurs de journaux pour la livraison de publicité sous forme de prospectus. Ce courrier de troisième classe non seulement reçoit la priorité sur le courrier de deuxième classe, mais tout prospectus de deuxième classe doit porter le nom et la date du journal dans lequel il est inséré, sinon il est assujetti au tarif de première classe. Des règles trop rigoureuses ont aussi été appliquées dans de multiples cas. Par exemple, un éditeur de journal de Milton (Ontario) a cessé de bénéficier d'un taux préférentiel parce que plusieurs de ses abonnés dans le rayon réglementaire habitaient une zone métropolitaine (Toronto); un éditeur d'hebdomadaires souhaitait publier son journal deux fois par semaine, mais PC lui a fait savoir que s'il mettait ses intentions à exécution, il ne bénéficierait plus d'un tarif préférentiel et que son journal serait considéré comme un quotidien.

Les éditeurs de quotidiens soutiennent ne pouvoir recourir aux services de PC, quels qu'en soient les coûts, parce qu'ils ont besoin d'un service de livraison vingt-quatre heures par jour. Lorsqu'ils estiment avoir besoin des services de PC (principalement dans les régions isolées), ils prennent toutes les précautions possibles pour garantir que leur courrier sera livré, c'est-à-dire qu'ils

le trient eux-mêmes, l'expédient par camion et le livrent au facteur au moment où ce dernier quitte le bureau de poste pour faire sa tournée. En d'autres mots, ils absorbent le coût de la plupart des aspects du service pour lequel ils déboursent.

Tous les médias soutiennent que PC offre un service inacceptable (par exemple, trois numéros d'un hebdomadaire livrés en même temps), qui donne lieu à de multiples plaintes de la part des clients.

ANALYSE

PC est incapable d'assurer un service répondant aux besoins de l'industrie. L'industrie elle-même n'est pas disposée à accepter une subvention directe de la part du gouvernement fédéral parce qu'elle estime qu'une telle aide peut restreindre la liberté de la presse.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit.

Que Postes Canada :

1. détermine le coût de manutention du courrier de chaque classe de façon à pouvoir justifier tout programme de subvention, défendre toute hausse tarifaire et se concentrer sur les secteurs où il est possible de réduire les coûts; et

2. assure à l'intention de l'industrie de l'édition un service analogue à un service de messagers pour le courrier de deuxième classe qui est remis directement aux facteurs pour être livré. Ce service serait mieux adapté aux besoins de l'industrie, et toute subvention future serait envisagée de façon plus réaliste.

Que le gouvernement fédéral :

1. confie à un organisme autre que PC la réglementation des services postaux et le pouvoir de classer le courrier, afin de protéger les intérêts des sociétés de distribution concurrentielles;

2. étant donné que PC fait concurrence aux sociétés de distribution privées, soumette son monopole à une réglementation du même type que celle qu'applique le CRTC à une entreprise qui assure des services téléphoniques ou télégraphiques. Que toute modification dans la nature des services ou dans les tarifs soit autorisée seulement après la tenue d'audiences publiques, la publication des états financiers complets et la présentation des motifs à l'appui des demandes;

3. surveille de près les méthodes qu'emploie PC pour augmenter ses revenus et s'assure que les subventions du gouvernement fédéral ne lui permettent pas d'exercer une concurrence injuste dans de nouvelles activités;

4. définisse les objectifs culturels du gouvernement fédéral à la lumière des coûts qu'ils occasionnent. Il faudrait déterminer les bénéficiaires de chaque programme. De plus, il n'est pas certain que toutes les publications qui sont admissibles à l'heure actuelle à des tarifs préférentiels devraient continuer de l'être; et

5. regroupe toutes les subventions profitant à PC de façon à n'en perdre aucune de vue.

Que l'industrie de l'édition :

1. soit invitée à faire connaître ses vues; et

2. réexamine la notion selon laquelle l'obtention d'une aide directe de la part du gouvernement fédéral menace la liberté de la presse. Ce problème ne semble pas exister dans les autres médias.

TÉLÉFILM CANADA
(Ministère des Communications)

OBJECTIF

Favoriser et promouvoir le développement d'une industrie du long métrage au Canada.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne (1967)

DESCRIPTION

Jusqu'à ces dernières années, la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne (SDICC) avait pour mission d'appuyer, par le truchement de prêts et d'investissements, la production, la promotion et la distribution de longs métrages émanant de producteurs canadiens indépendants. En 1983, la SDICC a en outre été chargée d'administrer le nouveau Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes faisant partie d'une stratégie nationale de la radio-télévision. Un budget supplémentaire de 254 millions de dollars sur cinq ans a été autorisé. L'entrée en vigueur, en 1984, de la Politique nationale du film et de la vidéo a imprimé un nouveau dynamisme à la SDICC. La société a été rebaptisée afin de tenir compte de l'apparition de la vidéo et des nouveaux modes de distribution; les bureaux à l'étranger de l'Office national du film ont été placés sous sa responsabilité et des fonds supplémentaires ont été affectés pour consolider les programmes d'aide à l'industrie cinématographique existants et pour en créer de nouveaux. (Voir plus loin le sommaire sur les programmes.)

BÉNÉFICIAIRES

Les entreprises de production indépendantes et l'ensemble du personnel de création rattaché à ces entreprises (scénaristes, équipes techniques, etc.) ont bénéficié directement de ce programme.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Programmes de Téléfilm		3.0	6.8	6.8	6.8
PADEC	32.6	48.7	51.6	53.6	67.5
Administration		6.0	7.2	7.1	7.2
Total partiel		57.7	65.6	67.5	81.5
Recettes					
Téléfilm		0.5	0.5	0.5	0.5
PADEC		3.2	4.5	4.9	5.1
Total partiel		3.7	5.0	5.4	5.6
Dépenses nettes		54.0	60.6	62.1	75.9

ANALYSE

Avant 1968, l'industrie canadienne produisait chaque année moins de cinq longs métrages. Dans les premières années qui ont suivi la création de la SDICC, ce chiffre est passé à 20. D'après les statistiques du MDC, plus de 300 entreprises de production sont établies à l'heure actuelle au Canada. L'industrie semble avoir bien supporté les conséquences de l'apport massif de fonds qu'ont engendré les mesures fiscales favorables à l'investissement dans la production des films au début des années 70. On assiste à l'heure actuelle à l'apparition de compagnies qui sont capables de produire des films de bonne qualité tout en étant rentables.

En réalité, le PADEC a volé la vedette aux programmes de Téléfilm Canada.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de soutenir les initiatives de Téléfilm Canada afin que les sommes versées au titre des diverses étapes de la production de films (conception, rédaction du scénario, production, promotion et distribution) soient réparties de façon plus équilibrée et plus judicieuse.

ANNEXE I

Programmes de financement de Téléfilm Canada

1983-1984 et 1984-1985

(en millions de dollars courants)

1. FONDS DE DÉVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION D'ÉMISSIONS CANADIENNES

Admissibilité Émissions de télévision canadiennes de qualité (émissions dramatiques, émissions pour enfants et émissions de variétés) qui possèdent les caractéristiques suivantes :

1. l'entreprise de production doit être contrôlée par des Canadiens;
2. une société de radiodiffusion canadienne admissible a accepté de diffuser l'émission dans les deux ans suivant son achèvement;
3. pour chaque dollar investi par Téléfilm, au moins deux autres dollars seront fournis par d'autres sources.

	83-84	84-85 (Prévisions)
Budget	34.0	50.0
Débours : contrats	9.1	40.0
administration	1.1	2.1
Total partiel	10.2	42.1
Solde au 31 mars	23.8	7.9
Engagements : contrats passés	1.2	10.0
lettres d'intention	13.5	5.0

2. RÉDACTION DE SCÉNARIOS ET ÉLABORATION DE PROJETS

Admissibilité Les producteurs canadiens indépendants pour des fins de préparation d'émissions de télévision et de films canadiens. Pour chaque dollar investi par Téléfilm, au moins un dollar sera fourni par d'autres sources.

	83-84	84-85 (Prévisions)
Débours	1.2	2.4

3. PROGRAMME GÉNÉRAL D'INVESTISSEMENT DANS LA PRODUCTION DE FILMS

Admissibilité Les producteurs canadiens indépendants de documentaires ou de films de fiction dont le caractère est nettement canadien, qui ne sont pas admissibles au Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes.

	83-84	84-85 (Prévisions)
Débours	1.9	1.4

4. PROGRAMME DE PROMOTION ET DE PUBLICITÉ

Admissibilité Distributeurs de longs métrages canadiens qui sont produits par le secteur privé et qui sortent pour la première fois dans un réseau commercial de cinémas au Canada.

	83-84	84-85 (Prévisions)
Débours	0.05	0.6 (première année après élargissement du mandat)

5. PROGRAMME D'AIDE À L'INDUSTRIE

Admissibilité Activités ou événements qui profitent à l'industrie canadienne ou qui visent à promouvoir cette industrie.

	83-84	84-85 (Prévisions)
Débours	0.2	0.6

6. TESTS DE MARCHÉ

Admissibilité Distributeurs ou producteurs de longs métrages canadiens produits par le secteur privé et dont on prévoit la première sortie dans un réseau commercial de cinémas au Canada.

	83-84	84-85 (Prévisions)
Débours	-	0.05

7. FESTIVALS

Admissibilité Subventions aux festivals canadiens du film et de la vidéo.

	83-84	84-85 (Prévisions)
Débours	0.3	1.0

8. FONDS DE FINANCEMENT PROVISOIRE

Admissibilité Producteurs ou distributeurs de films canadiens qui sont en mesure de fournir une garantie d'emprunt acceptable.

	83-84	84-85 (Prévisions)
Débours	3.7	4.6
Remboursements	2.0	3.0

FONDS DE DÉVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION D'ÉMISSIONS CANADIENNES
(Ministère des Communications)

OBJECTIF

Promouvoir la production d'émissions de télévision canadiennes de qualité (émissions dramatiques, émissions de variétés et émissions pour enfants) et le développement, au Canada, d'une vigoureuse industrie privée de la production.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de crédits

DESCRIPTION

Géré par Téléfilm Canada au nom de l'État, le Fonds a été constitué à l'intention des sociétés de production contrôlées par des Canadiens et des producteurs indépendants chez lesquels des Canadiens occupent des postes de commande dans les secteurs des finances et de la création. La société de production intéressée doit avoir obtenu auprès d'autres sources au moins les deux tiers des capitaux dont elle a besoin et elle doit avoir en main une lettre d'intention provenant d'une entreprise de radiodiffusion canadienne admissible dans laquelle celle-ci s'engage à diffuser l'émission aux heures d'écoute maximum dans les 24 mois suivant son achèvement. Le Fonds peut être affecté jusqu'à concurrence de la moitié à des émissions que diffuseront CBC et la Société Radio-Canada. De plus, le tiers environ du Fonds doit servir à financer la réalisation d'émissions en français, et les deux tiers environ, la réalisation d'émissions en anglais.

Au cours de la première année d'exploitation (se terminant le 30 juin 1984), la somme de 23.4 millions de dollars a été engagée pour la réalisation de 47 productions en anglais, dont le budget total était de 73.3 millions, et la somme de 12.8 millions a été engagée pour la réalisation de 41 productions en français, dont le budget total était de 61.2 millions. Cinquante-sept productions devaient être diffusées par CBC et la Société Radio-Canada.

BÉNÉFICIAIRES

Les entreprises de production indépendantes et l'ensemble du personnel de création rattaché à ces entreprises (scénaristes, équipes techniques, comédiens, etc.) ont bénéficié directement de ce programme.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Fonds	32.6	48.7	51.6	53.6	57.5
Administration	1.3	2.1	2.4	2.5	2.7
Recettes*	-	3.2	4.5	4.9	5.1

* Montants portés au crédit du Fonds

OBSERVATIONS

La création du Fonds s'est inscrite dans la Stratégie canadienne de radiotélédiffusion rendue publique en 1983. L'idée que les Canadiens devraient être pourvus d'une solide culture nationale et que l'industrie canadienne peut retirer de la réalisation de cet objectif des avantages techniques et économiques considérables est inhérente au Fonds et à d'autres programmes d'aide financière aux industries culturelles. En 1981, environ 300 maisons de production étaient établies au Canada et à peu près le dixième d'entre elles déclaraient des recettes annuelles de plus de 1 million de dollars.

La production d'émissions de télévision est une activité qui nécessite un personnel important. D'après les statistiques du MDC relatives à l'industrie du film et de la vidéo, il faut compter un employé par tranche de recettes annuelles brutes de 36,000 $. Dans le cas de l'industrie de la télédistribution, ce rapport est d'un employé par tranche de 55,000 $. Cette somme passe à 114,000 $ dans le cas des 500 plus grandes industries en Amérique du Nord.

Au début des années 70, par suite de l'instauration de généreuses mesures fiscales visant à favoriser les investissements dans la production de films canadiens, beaucoup de films médiocres ont été réalisés dont bon nombre n'ont jamais été montrés. Néanmoins, cette soudaine poussée

d'activité a permis aux techniciens d'acquérir une formation, et ceux-ci constituent aujourd'hui l'ossature d'une industrie d'envergure mondiale.

La société Téléfilm parle avec enthousiasme des activités que soutient le Fonds et des possibilités que ce dernier offre. Elle mentionne, à titre d'exemple, la conclusion d'accords de coproduction qui sont plus avantageux pour l'industrie canadienne que les accords antérieurs, ainsi que la vente à l'étranger de productions canadiennes. À mesure que l'industrie prospère, des producteurs étrangers (France, Grande-Bretagne, RFA, É.-U.) cherchent à retenir les services d'équipes techniques canadiennes.

Au Canada, il reste beaucoup d'efforts à faire pour attirer les entreprises de radiodiffusion privées. Les superproductions américaines sont moins coûteuses que les productions canadiennes et intéressent davantage les annonceurs. Les principales entreprises de radiodiffusion en français et en anglais solliciteront bientôt le renouvellement de leur permis de radiodiffusion et pourraient faire l'objet de pressions de la part du CRTC. À ce sujet, un projet de loi (C-20), mis de l'avant par le gouvernement et examiné actuellement par la Chambre des communes, renferme une disposition prévoyant l'attribution au gouvernement du pouvoir de donner des directives générales au CRTC. Si ce projet de loi recevait la sanction du Parlement, le gouvernement pourrait contraindre le CRTC, par le biais d'activités de surveillance et de réglementation, à exiger que les radiodiffuseurs prennent certaines mesures pour lesquelles ils feraient davantage appel au Fonds.

Téléfilm Canada a entrepris de vastes consultations auprès des représentants des secteurs de la production, de la radiodiffusion et de la distribution et auprès du milieu financier au sujet du fonctionnement du Fonds. Sont également discutés les critères régissant l'utilisation du budget et l'administration du programme par Téléfilm Canada. Même si les résultats de ces consultations ne seront présentés au Ministre que dans quelques semaines, certaines idées ressortent déjà. Les montants attribués à Téléfilm ne devraient pas être transférés à la Société Radio-Canada pour compenser les réductions budgétaires. (La Société Radio-Canada a déclaré qu'elle remplirait les engagements déjà pris à l'égard des producteurs indépendants, mais qu'elle ne pouvait faire plus.) Il y aurait lieu de maintenir en vigueur le crédit de 150 %

accordé aux radiodiffuseurs (dans le sens des exigences du CRTC) pour ce qui est du contenu canadien. Fait intéressant, le maintien dans sa forme actuelle de la règle de la demi-année relative à la déduction pour amortissement ne fait pas l'unanimité. Cependant, les producteurs comme les radiodiffuseurs semblent être généralement satisfaits du Fonds.

ANALYSE

Téléfilm Canada a un nouveau mandat et un budget plus élevé. Son personnel est enthousiaste. Il est cependant trop tôt pour évaluer le succès des produits lancés, tant sur le plan de l'importance des recettes que sur celui de la réaction du public. À vrai dire, tout ce qui concerne le divertissement et l'acquisition de connaissances par le film et la vidéo connaît une expansion extrêmement rapide.

Le Fonds est un programme dont l'ampleur est déterminée par la demande. Tout producteur indépendant qui remplit les critères y est admissible. Ainsi, contribue-t-il au développement d'une industrie prospère et, du même coup, occasionne-t-il une hausse de la demande de fonds.

OPTIONS

Depuis sa création qui remonte à 18 mois, le Fonds semble donner les résultats escomptés, bien qu'il soit impossible de distinguer l'effet qu'il a sur l'industrie par rapport aux autres mesures de soutien. On peut conclure, à la lumière des résultats obtenus, qu'il devrait être maintenu, sous réserve des modifications proposées par les représentants du secteur pendant les consultations en cours. La situation du Fonds devrait être évaluée en 1986. On pourrait alors envisager de modifier le niveau des dépenses.

De l'avis du Groupe d'étude, il y aurait lieu de demander à Téléfilm Canada de proposer des façons de dissuader les producteurs prospères de faire appel au Fonds afin d'empêcher que l'on se retrouve un jour face à une demande impossible à satisfaire.

APERÇU
ENTENTES AUXILIAIRES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET RÉGIONAL

Les ententes de développement économique et régional (EDER) et les ententes auxiliaires qui en découlent comptent parmi les instruments les plus puissants et les plus souples qui soient pour la planification et l'exécution coordonnées de programmes dont les intérêts et la responsabilité sont partagés entre les niveaux supérieurs de gouvernement. Toutefois, il existe un écart énorme entre les possibilités qu'offrent les ententes auxiliaires examinées par le Groupe d'étude et les résultats obtenus. Après avoir étudié les méthodes de planification et de gestion au niveau des fonctionnaires, le Groupe d'étude conclut que la piètre qualité de l'administration de nombreuses ententes auxiliaires doit être imputée aux ministres.

Le Groupe d'étude n'a pas examiné toutes les ententes auxiliaires; il s'est plutôt attardé à celles qui sont le plus directement liées aux programmes de services aux entreprises de portée générale dont il est question dans le rapport. Nous avons donc analysé certaines ententes auxiliaires de développement touchant l'industrie, la technologie, le tourisme, l'infrastructure et les régions en faisant abstraction des ententes auxiliaires se rapportant à des ressources spécialisées. Bref, les analyses de programmes qui suivent ont entraîné les conclusions énoncées ci-après.

a. Les ententes auxiliaires sur le tourisme s'inscrivent dans une stratégie nationale bien définie, mais le Groupe d'étude craint qu'en ce qui concerne l'aménagement des installations, ces ententes ne supposent des dépenses trop importantes, notamment des fonds fédéraux. Heureusement, le double emploi avec d'autres programmes fédéraux a été réduit au minimum parce que les installations touristiques ne sont pas admissibles à une aide en vertu du PDIR.

b. Aucune constante ne se dégage des ententes auxiliaires sur le développement industriel. Le mieux que l'on puisse dire est qu'elles sont adaptées aux circonstances particulières. Parmi les ententes auxiliaires étudiées, celle qui se rapporte aux autobus urbains semble reposer sur les concepts les plus obscurs, tandis que les principes qui sous-tendent les ententes

auxiliaires touchant les industries océaniques sont les plus clairs. Toutefois, il y a un chevauchement de ces dernières ententes avec celles touchant l'exploitation au large des côtes, et plus particulièrement au niveau de leurs fonds de développement, et cela demeure problématique.

c. Les ententes sur les sciences et la technologie et les communications n'ont aucune uniformité et font presque toutes double emploi avec les mécanismes existants.

d. Les ententes en matière de développement régional, à l'exception peut-être du programme unilatéral touchant le Bas Saint-Laurent et la Gaspésie, semblent n'être rien de plus que des mécanismes pour engloutir des sommes considérables dans des causes perdues.

Il existe un processus de planification détaillée pour les EDER. Les ministres du Comité du Cabinet chargé du développement économique et régional sont censés concilier la perspective régionale des coordonnateurs fédéraux du développement économique et les stratégies sectorielles des ministères d'exécution. Ils donnent ensuite leur assentiment aux deux produits de cet exercice : des mandats précis visant la négociation d'ententes auxiliaires et des programmes complets résultant des négociations avec les provinces. L'aspect critique de ce processus est la répartition approximative préalable de l'ensemble des crédits à la fois nouveaux et votés devant faire partie des EDER, ce qui nécessite ensuite l'approbation par les ministres des objectifs et de la stratégie qui sous-tendent le processus global.

À l'heure actuelle, les EDER ont pour objectifs :

a. d'améliorer la coordination fédérale-provinciale des programmes et des politiques en vigueur;

b. de diminuer le double emploi et de simplifier les programmes et les services;

c. de créer des conditions plus propices aux investissements du secteur privé et à l'expansion de la petite entreprise;

d. de mettre en relief les possibilités réalistes de développement économique régional;

e. de mettre en évidence les priorités en matière de développement qui doivent sous-tendre la réaffectation des crédits actuels, et;

f. de mettre l'accent sur la diminution des disparités régionales.

Ces objectifs ont l'inconvénient de ne renfermer aucune contrainte. Puisque rien n'est proscrit, presque toute proposition peut être considérée comme un moyen d'atteindre un ou plusieurs des objectifs. Il est essentiel de préciser davantage les priorités. L'examen, par le Groupe d'étude, de la série d'ententes auxiliaires a fait ressortir, entre autres points importants, les questions suivantes :

a. La répartition actuelle des ressources financières, par province et par secteur, concorde-t-elle avec les possibilités de développement envisagées de 1985 à 1995?

b. En particulier, quelle est l'importance de l'objectif f) énoncé ci-dessus par rapport aux autres objectifs énumérés?

c. Lorsqu'une EDER est conclue, les dépenses votées, y compris les paiements de transfert et l'impôt, sont-ils modifiés en conséquence si l'activité prévue est suffisamment importante?

d. Les EDER devraient-elles se rapporter à des projets industriels particuliers ou être axées sur l'infrastructure et d'autres biens publics contribuant au "climat commercial"?

e. La participation du gouvernement fédéral prévue dans les ententes auxiliaires devrait-elle correspondre plus étroitement aux responsabilités fédérales énoncées dans la Constitution?

f. Est-il possible de renégocier certaines ententes auxiliaires entraînant des dépenses inutiles, ou, au moins, de réaffecter les ressources prévues à des projets plus utiles?

g. Au cours des négociations d'EDER, est-il possible d'insister davantage sur des objectifs économiques d'importance nationale (par exemple, le marché commun canadien ou ceux de l'Exposé économique et financier du 8 novembre), afin que le rôle du gouvernement fédéral soit non plus de réagir aux événements, mais de fournir une stratégie directrice?

Ces questions, qui ont trait à la politique gouvernementale, dépassent le mandat du Groupe d'étude. Le Groupe ne peut guère se prononcer sur l'exécution des ententes dans les faits, sans avoir une meilleure connaissance des objectifs visés. Une fois signées, les ententes auxiliaires semblent également caractérisées par un important manque de souplesse. Par conséquent, la section qui suit renferme peu d'options.

ENTENTE AUXILIAIRE CANADA-SASKATCHEWAN SUR LA TECHNOLOGIE DE POINTE

OBJECTIF

Favoriser la création d'industries de technologie de pointe en Saskatchewan et en accélérer l'expansion.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère de l'Expansion industrielle régionale, Loi de crédits et EDER

DESCRIPTION

L'entente de développement économique et régional conclue avec la Saskatchewan prévoit la planification et l'élaboration conjointes d'une entente auxiliaire qui permettra d'atteindre l'objectif énoncé précédemment. Cette entente auxiliaire aura pour but de créer un contexte favorable et de raffermir les structures industrielles axées sur la technologie de pointe. Les principales mesures qui permettront d'atteindre ce but sont la création d'un programme d'aide en vue de favoriser l'innovation et d'un programme d'aide à l'industrie.

BÉNÉFICIAIRES

Le gouvernement provincial, les entreprises et les personnes qui s'intéressent à la technologie de pointe, les associations orientées vers la technologie de pointe et les universités.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	TOTAL MEIR	84-85	85-86	86-87	87-88	Futur
Technologie de pointe-Sask.		16.6	0.1	2.4	3.6	6.7

OBSERVATIONS

Cette entente se fonde sur le fait que l'industrie axée sur la technologie de pointe qui existe actuellement en Saskatchewan peut progresser davantage si elle est dotée de l'infrastructure nécessaire, si les conditions sont propices à l'expansion et si elle reçoit une aide financière

directe. L'industrie de technologie de pointe de cette province est très différente de celles que l'on retrouve dans d'autres provinces. Deux exemples de secteurs d'activité sont la biotechnologie et la transformation des ressources.

En Saskatchewan, le développement industriel n'a jamais fait l'objet d'une aide financière directe importante de la part du gouvernement fédéral, sauf dans le contexte d'une entente spéciale ARDA visant les autochtones.

ANALYSE

Il n'est pas certain que ce programme soit nécessaire puisqu'une aide est déjà fournie en vertu de l'élément d'innovation du PDIR, du PARI, du PDITO, du PPIL, des programmes de biotechnologie du ministère de l'Agriculture et des Forêts, de parties du programme spatial et d'un régime fiscal déjà avantageux pour les entreprises orientées vers la recherche. L'entente auxiliaire peut être utile dans la mesure où elle permet de coordonner l'aide fédérale et provinciale, mais le bien-fondé d'une importante aide financière d'appoint n'a pas été démontré.

Puisque cette entente auxiliaire signée en mars dernier ne prend fin que le 31 mars 1989, il semble y avoir peu de possibilités de diminuer les dépenses. Le comité de gestion pourrait donc être chargé de dresser un plan d'investissement dans lequel seront précisés les objectifs de rendement pour le total des fonds prévus dans l'entente auxiliaire et des crédits votés.

ENTENTE AUXILIAIRE CANADA-MANITOBA DE DÉVELOPPEMENT DES INDUSTRIES DES COMMUNICATIONS ET DE LA CULTURE

OBJECTIF

Compléter la stratégie de développement économique du Manitoba en mettant l'accent sur l'essor des industries des communications et de la culture.

DOCUMENT HABILITANT

Entente auxiliaire, en vertu de l'EDER Canada-Manibota signée le 4 janvier 1984, entre le ministre des Communications et le ministre provincial de la Culture, du Patrimoine et des Loisirs.

DESCRIPTION

Cette entente, qui suppose un financement conjoint et vise particulièrement Winnipeg, a pour objet d'appuyer une vaste gamme d'activités rattachées aux communications et à la culture. Le meilleur moyen de la définir est de fournir un tableau sommaire des coûts estimés qui seront partagés durant la période visée par l'entente (voir la rubrique "Dépenses" ci-dessous).

BÉNÉFICIAIRES

Un grand nombre de personnes s'occupant des communications et d'activités culturelles.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

Au cours des étapes initiales du développement, les activités se rapporteront principalement à la planification et à la recherche.

1984-85	:	Aucune dépense
1985-86	:	2.2
1986-87	:	5.0
1987-88	:	3.8
1988-89	:	2.0
		13.0

Les activités suivantes feront l'objet d'une aide financière en vertu de l'entente auxiliaire.

	Part fédérale	Part provinciale	Total 5 ans
Secteur A :			
Technologies Communications/information Application des technologies	6.0	*	6.0
Secteur B :			
Développement des infrastructures culturelles			
Comité consultatif sur le cinéma, l'enregistrement vidéo et l'enregistrement sonore, etc.	0.2	0.2	0.4
Moyens de production de films, d'enregistrements vidéo et sonores	3.9	0.6	4.5
Installations/activités de perfectionnement	2.1	0.3	2.4
Centre de communications ethnoculturelles	0.2	0.2	0.5
Secteur C :			
Élaboration de programmes liés aux industries culturelles			
Industries culturelles	**	6.1	6.1
Secteur D :			
Gestion, information du public, évaluation			
Gestion	0.4	0.4	0.8
Information du public	0.1	0.1	0.2
Évaluation	0.1	0.1	0.2
	13.0	8.0	21.0

* Le Manitoba assurera la coordination de ces mesures et de son propre programme.

** Les producteurs peuvent obtenir de l'aide de Téléfilm Canada.

OBSERVATIONS

Bien qu'il s'agisse d'une entente conjointe, il est intéressant de noter que, dans deux des quatre secteurs (soit A et C), une des parties s'engage unilatéralement à débourser des sommes importantes, tandis que l'autre partie poursuit ses propres programmes connexes.

Il y a lieu de se demander s'il est judicieux de conclure une entente globale regroupant des activités aussi diverses, puisque cette diversité peut compliquer la vérification.

ANALYSE

Il est beaucoup trop tôt pour procéder à une évaluation approfondie. Winnipeg est le centre des communications et des activités culturelles du centre-ouest, donc l'endroit logique pour entreprendre un projet de ce genre. L'investissement judicieux de capitaux de lancement peut contribuer à la mise en place et à l'expansion d'industries dans ces domaines.

Il faudra effectuer une surveillance étroite pour assurer la bonne utilisation des fonds.

OPTIONS

Les deux parties se sont formellement engagées à assurer la réussite du projet. Il y aura une évaluation annuelle qui fournira l'occasion d'insister pour que les montants approximatifs indiqués dans les prévisions budgétaires à long terme soient convertis en dépenses précises associées à des projets uniquement lorsque les dépenses proposées correspondent exactement aux objectifs de l'entente.

ENTENTE AUXILIAIRE CANADA-MANITOBA SUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL DES AUTOBUS URBAINS

OBJECTIF

Faire de Winnipeg (Manitoba) un centre d'expertise pour la mise au point et la fabrication d'autobus urbains perfectionnés et d'autres produits industriels connexes.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère de l'Expansion industrielle régionale, Loi de crédits

DESCRIPTION

L'entente auxiliaire signée en juin 1984 vise quatre programmes.

Recherche et développement (3.5 millions de dollars)

Ce programme a pour objet de faire progresser les travaux de recherche et de développement liés à certaines technologies jugées d'une importance stratégique pour la création d'une industrie d'autobus urbains perfectionnés au Manitoba. Cinq domaines technologiques ont été jugés prometteurs, soit : la conception de carrosseries modulaires, la conception de carrosserie en matériaux composites, les systèmes diagnostiques fixes, les systèmes d'information sur les véhicules de transport en commun et les systèmes hydrauliques de récupération de l'énergie.

Étude de prototypes (8.5 millions de dollars)

Ce programme a pour objet de favoriser les travaux de conception, de mise au point et de construction de prototypes sur lesquels reposent les technologies en matière d'autobus urbains. Le programme d'étude de prototypes sera adapté aux caractéristiques particulières de chaque projet et il peut comprendre la fabrication de premiers prototypes, les essais, l'évaluation, la modification de la conception et d'autres travaux jugés nécessaires. Les membres de l'industrie et les autres parties intéressées seront incités à participer aux activités qui se rattachent à ce programme.

Étude et démonstration de modèles de série (11.7 millions de dollars)

Ce programme a pour objectif de favoriser les travaux de conception, de mise au point et de construction de modèles de pré-série et de série d'autobus urbains perfectionnés. Le programme d'étude et de démonstration de modèles de série sera adapté aux caractéristiques particulières de chaque projet et il peut comprendre la conception du produit (pré-série et série), la conception de l'outillage, la conception des installations de production, les démonstrations et d'autres travaux jugés nécessaires. Les membres de l'industrie et les parties intéressées seront incités à participer aux activités qui se rattachent à ce programme.

Gestion, information et évaluation (1.3 million de dollars)

Ce programme a pour objet d'assurer la gestion quotidienne et de fournir les conseils techniques suivis qui sont jugés nécessaires à la réalisation des programmes A, B et C, ainsi que de permettre l'information du public et l'évaluation.

BÉNÉFICIAIRES

Les fabricants actuels d'autobus urbains de Winnipeg, leurs employés et les économies des administrations locale et provincale.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

Le montant total prévu dans l'entente est de 50 millions de dollars dont 25.0 millions de dollars seront fournis par le gouvernement fédéral.

84-85	85-86	86-87	87-88	88-89	Total
0.1	2.3	3.0	4.0	15.6	25.0

OBSERVATIONS

Structure de l'industrie des autobus urbains de Winnipeg

La Motor Coach Industries Ltd. (MCI), une filiale en propriété exclusive de Greyhound Lines of Canada Ltd., est

un fabricant d'autobus interurbains installé depuis longtemps à Winnipeg.

MCI dispose de la part du marché d'autobus nord-américain qu'occupe Greyhound, ce qui a permis à la filiale de Winnipeg et aux usines affiliées du Nouveau-Mexique et du Dakota du Nord de soutenir la vive concurrence qui s'exerce sur les marchés de l'Amérique du Nord et du monde. (L'usine de MCI de Winnipeg fabrique des autocars interurbains et des pièces pour une gamme complète d'autobus et d'autocars de tourisme de Greyhound.)

Marchés et concurrence

La société General Motors du Canada Ltée (GMC) est le plus important fabricant d'autobus en Amérique du Nord. Elle fabrique des autobus et des pièces en Ontario et au Québec. Sur le plan international, elle doit concurrencer les produits de qualité fabriqués en Allemagne et au Japon ainsi que dans d'autres pays.

En raison du resserrement des marchés et de la surcapacité de production, tous les grands fabricants mondiaux d'autobus et de pièces sont en difficulté. Le volume des ventes de ces entreprises a fléchi, la concurrence est très vive, et les marges bénéficiaires sont étroites.

Travaux de R.-D.

Tous les importants fabricants mondiaux d'autobus effectuent actuellement des travaux de R.-D. dans des domaines semblables à ceux auxquels se rapporte l'Entente auxiliaire sur le développement industriel des autobus urbains.

Une étude d'experts-conseils, commandée avant la conclusion de l'Entente auxiliaire sur le développement industriel des autobus urbains, a permis de définir et d'analyser à fond les travaux de R.-D. requis dans le domaine de la technologie des autobus urbains et de dresser les courbes de la demande mondiale à long terme d'autobus et de pièces. Malheureusement, l'étude n'établissait pas de corrélation entre les résultats et les moyens concrets par lesquels les fabricants canadiens pourraient s'implanter sur les marchés en question. En particulier, les possibilités

de vente des entreprises canadiennes sur le marché américain doivent être analysées en fonction de la politique d'achat de produits américains adoptée par le gouvernement des États-Unis et par ceux des états.

À l'heure actuelle, les travaux de R.-D. prévus par les entreprises canadiennes dans le contexte de l'entente auxiliaire ne se rattachent pas à des stratégies ou à des programmes bien définis de segmentation et de pénétration des marchés.

ANALYSE

Les membres fédéraux et provinciaux du comité sont actuellement en profond désaccord au sujet des objectifs des projets prévus dans le cadre de l'entente auxiliaire. Les réunions du comité ont été peu fréquentes; la dernière remonte au mois d'août 1984. De l'avis général des représentants fédéraux, l'entente auxiliaire a été signée trop hâtivement, les programmes ne sont pas bien définis et les projets ne sont pas bien planifiés.

Avant de décider du maintien en vigueur de l'entente auxiliaire, le gouvernement fédéral devrait attendre les résultats de l'analyse de la proposition qui sera présentée par MCI.

Étant donné l'intensité des travaux de R.-D. des grands fabricants mondiaux d'autobus, le resserrement des marchés pour les autobus, la lutte de survie des principaux producteurs et les créneaux restreints auxquels les fabricants d'autobus de Winnipeg peuvent avoir accès sur le marché américain, les programmes et projets qui se rattachent à l'entente auxiliaire devraient être étudiés minutieusement afin de déterminer si l'entente doit demeurer en vigueur. L'examen et l'approbation des projets devraient dépendre des modalités de partage des coûts avec les fabricants. Si des projets ne peuvent être mis sur pied au cours de l'année qui vient, le Groupe d'étude pense qu'il faudrait mettre fin à l'entente auxiliaire.

ENTENTE AUXILIAIRE CANADA-MANITOBA SUR CHURCHILL

OBJECTIF

Faire de Churchill un important port canadien et un centre septentrional de réapprovisionnement.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère de l'Expansion industrielle régionale, Loi de crédits

DESCRIPTION

L'entente auxiliaire fédérale-provinciale sur le port de Churchill renferme cinq grands programmes :

PROGRAMME A : Matériel roulant (38.7 millions de dollars) - Au cours des deux prochaines années, CN Rail doit remettre en état jusqu'à 1,000 wagons couverts utilisés sur la ligne de Churchill, concevoir et mettre à l'essai de nouveaux wagons-trémies légers et faire des essais de construction de voies ferrées sur le pergélisol.

PROGRAMME B : Port de Churchill (14.7 millions de dollars) - Ce programme prévoit, au cours des deux prochaines années, l'amélioration des conditions de santé et de sécurité dans les silos à grain, le dragage du port et la construction, au Manitoba, d'un remorqueur de 2600 hp.

PROGRAMME C : Aéroport de Churchill (2.8 millions de dollars) - Ce programme prévoit la construction, en 1987-1988, d'une nouvelle aérogare qui remplacera les installations existantes.

PROGRAMME D : Ligne de transport d'électricité (35.5 millions de dollars) - Une ligne de transport d'électricité d'Hydro-Manitoba sera prolongée vers le Nord pour desservir Churchill d'ici 1987. Le gouvernement fédéral s'est engagé à débourser, dans certaines conditions et au cours de dix années indéterminées, environ 12.0 millions de

dollars pour acheter de l'électricité produite par Hydro-Manitoba, une fois que le programme D sera achevé.

PROGRAMME E : Étude du potentiel d'expansion de Churchill (550,000 $) - Une étude sera effectuée en vue de déterminer les possibilités de transformer Churchill en un centre de réapprovisionnement aérien et maritime, d'exploitation des ressources et de tourisme.

BÉNÉFICIAIRES

La population de Churchill (plus de 1,000 habitants) serait le principal bénéficiaire immédiat des dépenses prévues dans l'entente auxiliaire. Les conséquences défavorables pour CN Rail et les transporteurs de grain de l'Ouest sont exposées à la rubrique "ANALYSE".

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

Programme	Gouv. féd.						Gouv. prov.	CN Rail	Total Toutes les parties
	84-85	85-86	86-87	87-88	88-89	Total	Total	Total	
A	6.0	6.0	3.0	2.0	2.0	19.0	19.0	0.7	38.7
B	1.2	9.7	3.9	-	-	14.8	-	-	14.8
C	-	-	-	2.8	-	2.8	-	-	2.8
D	-	-	-	-	-	-	35.6	-	35.6
E	-	0.5	-	-	-	0.5	0.1	-	0.6
Admin.	-	0.1	0.1	0.1	-	0.3	0.4	-	0.7
TOTAL	7.2	16.3	7.0	4.9	2.0	37.4	55.1	0.7	93.2

OBSERVATIONS

Le Groupe d'étude est d'avis que les installations portuaires de la Colombie-Britannique et de Thunder Bay (Ontario) sont déjà plus que suffisantes pour répondre aux besoins du Canada en matière d'exportation du grain. Le port de Churchill représente moins de 3 % de la capacité totale d'expédition du Canada.

Les pays qui achètent du grain canadien choisissent le port d'expédition. Seules l'U.R.S.S. et la Pologne songent sérieusement à utiliser les installations portuaires de Churchill, pour des raisons géographiques.

En raison des glaces, le port de Churchill n'est utilisable que durant quatorze semaines par des navires à coque renforcée. En outre, à cause du pergélisol, les wagons-trémies permettant le transport efficace du grain ne peuvent être utilisés que durant les quatorze semaines d'été. Le détournement des wagons-trémies pour assurer le transport de faibles quantités sur la ligne de Churchill ne constitue pas une mesure efficace dans la perspective globale du transport des grains du Canada.

À cause du pergélisol, il est nécessaire de remettre en état des wagons couverts pour desservir Churchill parce que les wagons-trémies plus efficaces ne peuvent être utilisés. Du point de vue de CN Rail et de Transport Canada, il n'est pas avantageux de remettre à neuf les vieux wagons couverts pour desservir Churchill, d'autant plus que les installations portuaires existantes répondent déjà aux besoins du Canada en matière d'expédition du grain.

Les travaux de transformation de Churchill en un centre septentrional de réapprovisionnement représentent environ 100 emplois.

ANALYSE

L'activité économique de Churchill repose principalement sur le port d'expédition de grain. Le rôle de centre septentrional de réapprovisionnement présente également des possibilités d'expansion et constitue, de fait, la deuxième activité économique de cette petite collectivité. Les découvertes minières dans les Territoires du Nord-Ouest, dans le nord du Manitoba, près de la baie d'Hudson et dans les régions lointaines de l'Arctique ouvrent des perspectives d'expansion économique aux activités de réapprovisionnement de Churchill.

La viabilité économique de Churchill, à titre de port d'expédition de grain, repose sur deux catégories de facteurs, ceux qui se rapportent au transport ferroviaire et ceux qui touchent les installations portuaires.

Facteurs liés au transport ferroviaire : Le long de la voie ferrée de 820 kilomètres qui relie Le Pas à Churchill, il y a plus de 245 dépressions connues qui se produisent chaque printemps en raison de la fonte du pergélisol. Il est donc nécessaire de recharger le ballast chaque année.

Des essais fondés sur l'utilisation de caloducs qui permettent d'abaisser la température de la plate-forme et de la maintenir gelée ont révélé que cette technique pourrait remédier au problème attribuable au pergélisol. Toutefois, l'utilisation de cette technique pour stabiliser le ballast aux endroits connus où se produisent des affaissements nécessiterait un investissement d'au moins 15 millions de dollars. Les estimations relatives aux frais d'entretien ne sont pas disponibles.

Les déraillements de wagons-trémies sont fréquents sur la ligne de Churchill en raison du centre de gravité élevé, et de la construction rigide des wagons ainsi que du mauvais état de la voie. La mise au point d'un wagon-trémie léger permettrait peut-être de régler le problème des déraillements, et ce genre de wagons pourrait remplacer le parc de wagons couverts vétustes utilisés sur la ligne de Churchill et les autres voies secondaires à faible trafic des Prairies. Toutefois, les frais d'immobilisation et les problèmes d'exploitation que suppose l'utilisation de wagons de différentes dimensions ne peuvent être étudiés qu'en regard des avantages qui peuvent en découler.

L'utilisation du port de Churchill pour expédier le grain a entraîné des pertes nettes au titre du transport du grain à cause du détournement du matériel en période de pointe et du fait que l'aller-retour est plus long dans le cas du transport vers Churchill que dans le cas du transport vers Thunder Bay.

Facteurs liés aux installations portuaires : Les principaux avantages que présente l'expédition du grain par le port de Churchill tiennent aux faits que ce port est plus près des marchés du nord de l'Europe et que les tarifs de transport du grain provenant de certaines régions productrices des Prairies sont moins élevés.

La courte période d'expédition, qui coïncide avec la saison des récoltes dans le nord de l'Europe, est un facteur qui joue contre l'utilisation du port de Churchill. Les pays clients hésitent à importer du grain lorsque leurs réserves sont à leur maximum et que leurs installations de manutention et de transport sont déjà encombrées.

Le port de Churchill continuera d'être désavantagé si la tendance actuelle, qui consiste à utiliser de gros navires capables de transporter divers types de céréales et d'oléagineux qui ne sont pas tous disponibles à Churchill,

se maintient. Les installations portuaires de Churchill sont exploitées avec la plus grande efficacité lorsque les expéditions se limitent à un ou deux types de grains.

En raison des possibilités restreintes du port et de l'absence d'autres ports à proximité, peu de propriétaires de navires sont disposés à utiliser les installations de Churchill. Il faut recourir au dragage pour éviter que les marées n'écourtent les périodes de chargement. Les expéditeurs qui naviguent dans la baie d'Hudson après la fin d'octobre doivent payer des primes d'assurance maritime considérables.

Si le Canada tentait d'accroître le volume des céréales expédiées de Churchill, il aurait à faire face à de fortes pressions de la part des acheteurs étrangers qui désireraient obtenir des prix moins élevés. Les variations au chapitre de la qualité du grain et de la quantité de grain disponible dans la région de Churchill rendent également difficile l'utilisation du port à des fins de commercialisation du grain.

Le grain est la principale marchandise expédiée de Churchill. La potasse, le charbon et le soufre produits dans l'Ouest sont actuellement vendus aux États-Unis et aux pays qui donnent sur l'océan Pacifique. Ces marchandises sont rarement expédiées à Churchill.

OPTIONS

Le Groupe d'étude est d'avis que l'entente auxiliaire sur Churchill pourrait être limitée aux activités et aux engagements financiers prévus au programme C (aéroport de Churchill) et au programme E (étude du potentiel d'expansion de Churchill). Ces programmes sous-tendent l'infrastructure économique nécessaire pour faire de Churchill un centre de réapprovisionnement dans le Nord. Les ressources prévues dans les autres programmes pourraient être réaffectées à des projets plus rentables sur le plan économique, projets qui seraient entrepris conjointement par le gouvernement fédéral et celui du Manitoba.

Étant donné les sombres perspectives économiques de Churchill à titre de port d'exportation de grain et les difficultés économiques et physiques que pose le transport ferroviaire vers ce port, le Groupe d'étude est d'avis que l'entente auxiliaire sur Churchill pourrait être annulée et que les ressources financières prévues pourraient être

réaffectées à des projets plus viables sur le plan économique, projets qui seraient entrepris conjointement par le gouvernement fédéral et celui du Manitoba.

ENTENTES AUXILIAIRES SUR LA MODERNISATION DE L'INDUSTRIE DES PÂTES ET PAPIERS EN VERTU DES ECD

OBJECTIF

Stimuler les investissements du secteur privé dans le secteur des pâtes et papiers de l'industrie canadienne des produits forestiers, afin d'améliorer la compétitivité de ce secteur sur le plan international en modernisant les usines et en prenant des mesures visant à réduire les coûts.

AUTORITÉ ET DOCUMENT HABILITANT

Ministère de l'Expansion industrielle régionale; Loi de crédits

DESCRIPTION

En 1979, le Cabinet a adopté une stratégie nationale d'expansion de l'industrie canadienne des produits forestiers. Cette stratégie prévoyait le versement de fonds destinés à inciter les entreprises privées à investir dans la modernisation des usines et à prendre des mesures de réduction des coûts dans le secteur des pâtes et papiers. Les fonds devaient être fournis grâce à des ententes auxiliaires conclues en vertu d'ECD prévoyant le partage des coûts entre le gouvernement fédéral et la province en cause. Depuis l'expiration des ECD en 1984, de nouvelles ententes auxiliaires ont été ou seront bientôt conclues en vertu des EDER.

Le programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers s'adresse principalement aux entreprises situées dans les provinces du Centre et de l'Est, en raison de la vétusté et de la non-compétitivité relatives de leurs installations. Les entreprises de produits forestiers de l'Ouest reçoivent de l'aide en vertu d'ententes fédérales-provinciales permettant de répondre à leurs besoins propres. Le programme prévoit des subventions fédérales-provinciales dont le montant peut atteindre 25 % des coûts d'immobilisations autorisés.

BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires directs sont les producteurs canadiens de pâtes et papiers qui recevront de l'aide en vertu de ces ententes, leurs employés, et les économies locales, régionales et provinciales sur lesquelles influent les activités de ces entreprises.

DÉPENSES

Entente sur la modernisation de l'industrie des pâtes et papier

	T.-N.	N.-É.	N.-B. P&P*	N.-B. CB*	Qué.	Ont.	TOTAL
Échéance	1-6-87	31-3-84	31-3-84	31-3-89	31-3-84	31-3-84	
Engagements MEIR	34.0	17.0	43.0	19.6	135.0	62.7	311.3
Dépenses au 31/3/84	--	7.7	28.9	11.0	64.1	53.0	162.7
Engagements en cours au 31/3/84	34.0	9.3	14.1	8.6	70.9	9.7	148.6
84-85	2.1	4.5	4.9	0.5	19.6	--	
85-86	10.3	2.8	9.2	1.5	24.0	4.5	
86-87	9.7	--	--	3.5	18.0	9.3	
87-88	3.6	--	--	2.3	9.3		
Futurs	8.3	--	--	--	--		
Crédits périmés	--	2.0	--	0.8	--	5.2	

* P&P - pâtes et papiers
CB - Consolidated-Bathurst Inc.

OBSERVATIONS

La stratégie nationale adoptée en 1979 en vue de l'expansion de l'industrie des produits forestiers reposait sur l'analyse des problèmes de l'industrie. En particulier, une analyse comparative des taux de rendement des investissements de l'industrie des pâtes et papiers au Canada et aux États-Unis a révélé que, de 1965 à 1978, le taux moyen était de 11.1 % aux États-Unis, mais de 8.3 % seulement au Canada. En outre, les entreprises canadiennes étaient désavantagées sur le plan des coûts de la main-d'oeuvre et de l'utilisation des fibres. Le programme fédéral-provincial d'aide ou d'incitation à l'investissement avait pour but de fournir un levier financier suffisant pour compenser le désavantage attribuable au taux de rendement inférieur au Canada. L'accroissement des dépenses d'immobilisations permettrait de réduire les coûts grâce à

la modernisation des usines, d'augmenter la rentabilité et d'améliorer par conséquent le taux de rendement des investissements.

La participation des entreprises au programme d'incitation a été très étendue et ce programme est considéré comme un facteur important lorsque des sociétés décident d'investir dans la modernisation des usines. De plus, le levier financier fourni en vertu des ententes auxiliaires était perçu comme un élément déterminant de la décision d'investir au Canada plutôt qu'à l'étranger.

À l'aide financière prévue dans ces ententes fédérales-provinciales viennent s'ajouter des investissements de plus de trois milliards de dollars par les entreprises privées.

Il est prévu que la modernisation des usines et les mesures de réduction des coûts permettront aux entreprises d'améliorer leur compétitivité à l'échelle internationale pour les dix prochaines années.

Les entreprises de pâtes et papiers de la Colombie-Britannique n'ont pu participer au programme parce que le gouvernement provincial a hésité à négocier une entente avec le gouvernement fédéral antérieur. De même, le gouvernement de Terre-Neuve a retardé la négociation d'ententes avec le gouvernement fédéral, dont une entente auxiliaire sur la modernisation de l'industrie des pâtes et papiers, en raison des difficultés survenues au cours des négociations touchant les ressources au large des côtes.

Le MEIR et le Comité consultatif de l'industrie forestière mènent actuellement une étude en vue de déterminer dans quelle mesure les investissements attribuables aux ententes auxiliaires ont permis aux entreprises canadiennes de pâtes et papiers d'améliorer leur compétitivité sur le plan des coûts par rapport à leurs concurrentes américaines.

ANALYSE

Les taux de rendement des investissements qu'ont enregistrés les entreprises canadiennes de produits forestiers ont fléchi à la fin des années soixante et au certain nombre d'importants projets d'investissements. Ces projets reposaient sur l'utilisation des revenus que

tiraient d'importantes entreprises canadiennes de produits forestiers de diverses séries de produits, dont les pâtes et papiers. La non-rentabilité des investissements a limité les capitaux disponibles pour la modernisation continue des usines de pâtes et papiers.

Il y a lieu de s'interroger sur les avantages d'un programme d'aide et d'incitation à l'investissement visant l'ensemble d'une industrie plutôt que des entreprises particulières. Ce ne sont pas tous les producteurs canadiens de pâtes et papiers qui avaient besoin d'un programme d'aide général, tout comme ils n'étaient pas tous d'accord avec cette idée. Dans plusieurs cas, les fonds versés en vertu de l'EDER ont simplement contribué à accélérer les investissements déjà prévus au titre de la modernisation. De fait, l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers préconise depuis 1979 l'adoption de stimulants fiscaux plus énergiques plutôt que la mise en oeuvre d'un programme d'aide ou d'encouragement dans le cadre des EDER.

L'accroissement apparent des investissements du secteur privé dans la modernisation des usines de pâtes et papiers est un effet qui ne peut être attribué uniquement à ces ententes. Comme nous l'avons laissé entendre précédemment, il est possible que les entreprises aient décidé d'investir même en l'absence des ententes. Quoi qu'il en soit, la modernisation des usines de pâtes et papiers va bon train.

En mars 1984, le MEIR a évalué les investissements nécessaires au maintien et à l'amélioration de la compétitivité de l'industrie canadienne des pâtes et papiers sur la scène internationale. D'après les résultats de l'étude, il faudrait investir environ six milliards de dollars au cours des 5 à 15 prochaines années. L'incidence des projets récents de modernisation des usines de pâtes et papiers sur les profits et, par conséquent, sur le taux de rendement des investissements, pourrait constituer un facteur déterminant pour la décision d'investir ou non les six milliards en question.

Avant de mettre sur pied d'autres programmes d'incitation qui seraient destinés à l'ensemble de l'industrie et qui s'inscriraient dans le cadre d'ententes auxiliaires conclues en vertu d'EDER, il y aurait lieu d'examiner plus rigoureusement les besoins financiers

particuliers des diverses régions, entreprises ou usines. L'aide à la modernisation pourrait peut-être être fournie de façon plus économique et efficace au moyen d'un programme direct tel que le PDIR, qui se fonde sur des critères pour approuver les projets. Un programme d'aide directe faisant appel aux compétences du MEIR dans le domaine des ressources pourrait permettre d'améliorer les services fournis. Il faudrait au moins étudier la possibilité de prévoir, dans les ententes auxiliaires, que le MEIR puisse jouer un rôle direct sur le plan de l'examen et de l'approbation des programmes et projets faisant l'objet d'une EDER.

L'avantage des EDER par rapport aux mesures fiscales, pour ce qui est de stimuler les investissements du secteur privé, est que l'aide prévue est immédiatement accessible à tous les producteurs, qu'ils soient rentables ou sur le point de le devenir, comme elle l'est d'ailleurs dans le cas des programmes directs tels que le PDIR. En outre, la mise en commun des ressources fédérales-provinciales que suppose une entente auxiliaire découlant d'une EDER est nettement plus avantageuse que ne l'est un programme d'aide fédéral unilatéral. Toutefois, ces avantages seraient peu importants dans le contexte d'un programme d'aide axé sur les besoins particuliers d'une entreprise.

Les gouvernements provinciaux et les entreprises semblent avoir bien accueilli la formule des EDER comme moyen de mettre en oeuvre la stratégie visant l'industrie des produits forestiers, ou des secteurs de celle-ci comme celui de reboisement. Toutefois, pour les raisons exposées précédemment, il peut se révéler plus rentable d'utiliser des programmes d'aide directe, comme le PDIR, lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins particuliers des entreprises, et d'avoir recours à des ententes auxiliaires conclues en vertu d'EDER lorsqu'il est question de mesures qui seraient utiles à l'ensemble de l'industrie, par exemple pour le reboisement.

À l'avenir, le recours aux ententes auxiliaires pour stimuler l'expansion du secteur forestier nécessitera l'examen des programmes et des projets en fonction de facteurs complexes liés à la commercialisation et à la concurrence à l'échelle internationale, ainsi que des tendances et des difficultés techniques et sectorielles. En élargissant le rôle joué par les directions du MEIR responsables du secteur des ressources pour ce qui est de

l'approbation des EDER ainsi que de la gestion et de l'examen des programmes et des projets connexes, on pourrait faciliter la réalisation des objectifs des EDER. Cette mesure est particulièrement importante lorsque les ententes auxiliaires découlant d'EDER supposent une connaissance de l'industrie que n'ont pas les fonctionnaires des ministères provinciaux. De la même façon, on pourrait faciliter la détermination des programmes provinciaux pouvant se révéler incompatibles en incorporant, dans les EDER liées à des stratégies sectorielles, les fonctions et attributions des directions d'exécution compétentes du MEIR.

ENTENTE AUXILIAIRE CANADA-NOUVEAU-BRUNSWICK SUR UNE USINE-PILOTE UTILISANT LE PROCÉDÉ DE GRILLAGE-SULFATATION-LESSIVAGE

OBJECTIF

Mettre au point le procédé de grillage-sulfatation-lessivage pour accroître la quantité de métal extraite des minerais à forte teneur en sulfure, et vérifier les possibilités techniques et commerciales de ce mode de traitement.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère de l'Expansion industrielle régionale, Loi de crédits, Entente-cadre de développement

DESCRIPTION

Une usine d'une capacité de 10 tonnes par jour sera construite et exploitée à Chatham (Nouveau-Brunswick) afin de déterminer s'il est possible sur le plan technique et avantageux sur le plan économique de construire ensuite une installation commerciale normale.

BÉNÉFICIAIRES

Le gouvernement provincial, les sociétés minières et les entreprises de traitement du minerai.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

			En cours au				
	Échéance	Engag. MEIR	31-3-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Grillage-sulfatation-lessivage	1-3-89	15.0	13.5	8.0	4.5	1.0	-

OBSERVATIONS

Une entente antérieure prévoyait l'étude et la mise au point de techniques permettant de faciliter le traitement des minerais au Nouveau-Brunswick. D'après ces recherches, le procédé de grillage-sulfatation-lessivage est celui qui

a le plus de chances de permettre un accroissement de la rentabilité économique de l'industrie minière du Nouveau-Brunswick.

Le secteur privé n'était pas disposé à prendre les risques que comporte cette technique non éprouvée. Puisque les deux ordres de gouvernement reconnaissaient l'incidence favorable que cette technique pourrait avoir sur l'économie provinciale, ils ont décidé d'assumer l'ensemble des coûts du projet.

Le projet est financé au moyen du programme des Projets spéciaux de relance et une entente auxiliaire a été conclue en vertu de l'ECD en vue de définir les étapes de la mise en oeuvre et de préciser la participation du secteur privé sur le plan technique. L'exploitation commerciale de l'usine devait commencer en mai 1985.

ANALYSE

Le projet faisant l'objet de l'entente se déroule conformément aux prévisions et les essais commenceront une fois que la production commerciale aura débuté. Bien que le procédé en question ne soit pas une découverte récente, il demeure unique et présente des possibilités intéressantes pour le Nouveau-Brunswick. Dernièrement, il a d'ailleurs suscité un intérêt marqué sur le plan international.

Une évaluation rigoureuse devra être effectuée avant que le gouvernement fédéral n'envisage tout investissement supplémentaire relativement à ce procédé. Si les résultats des essais sont positifs, le secteur privé devrait être fortement incité à l'adopter.

MEIR - AIDE À LA SOCIÉTÉ CANADIENNE DE PNEUS MICHELIN LTÉE

OBJECTIF

Encourager la société Michelin à construire une usine de fabrication de pneus radiaux à Waterville (N.-É.), ce qui permettra d'agrandir l'usine de fabrication de câblé d'acier située à Bridgewater (N.-É.) et l'usine de fabrication de caoutchouc à Granton (N.-É.).

DOCUMENTS HABILITANTS

Entente auxiliaire en vertu de l'ECD entre le MEER-MEIR et le ministère du Développement de la Nouvelle-Écosse, conclue le 7 juin 1980, et entente entre la province de Nouvelle-Écosse et la Société canadienne de pneus Michelin Ltée, conclue le 27 mai 1983.

DESCRIPTION

Une subvention au développement industriel a été accordée à la société Michelin pour l'encourager à agrandir ses installations, ce qui fournira environ 1,850 emplois supplémentaires. Il est prévu que la société Michelin investira environ 600 millions de dollars dans ces travaux.

BÉNÉFICIAIRES

La société Michelin, les 1,850 nouveaux travailleurs dans les trois villes ainsi que les personnes qui bénéficieront des retombées de la création de ces emplois.

DÉPENSES

La contribution totale du gouvernement fédéral s'élèvera à 42 millions de dollars. Cette somme sera déboursée en versements périodiques au cours du déroulement du projet d'expansion d'une valeur de 600 millions de dollars. Par ailleurs, le gouvernement provincial fournira 14 millions de dollars. Même si l'entente ne prend fin que le 31 décembre 1990, 80 % de la subvention ont déjà été versés.

OBSERVATIONS

La nouvelle usine de Waterville ainsi que les deux autres usines agrandies sont en exploitation. Le nombre total d'emplois s'élève à 5,000 et il continue de croître en

dépit d'un affaiblissement du marché des pneus. La société Michelin connaît du succès sur le marché nord-américain.

ANALYSE

L'entente semble avoir été avantageuse pour toutes les parties. Une nouvelle industrie s'est implantée dans la vallée d'Annapolis, ce qui a entraîné la création d'un nombre important de nouveaux emplois produisant les retombées habituelles. La société Michelin est l'un des plus grands employeurs en Nouvelle-Écosse.

OPTIONS

Le projet tire à sa fin et aucune option n'a été envisagée.

DÉVELOPPEMENT DE LA ZONE DU DÉTROIT DE CANSO

OBJECTIF

Favoriser l'expansion industrielle dans la zone du détroit, qui est dotée d'un port en eaux profondes ouvert toute l'année et se trouve à proximité des ressources naturelles terrestres et marines, afin de créer des possibilités d'emploi et de revenu pour les habitants de la zone.

DOCUMENT HABILITANT

Entente auxiliaire quinquennale conclue par le MEIR, se terminant le 31 mars 1989.

DESCRIPTION

L'entente prévoit de l'aide pour l'aménagement de l'infrastructure nécessaire à l'industrie lourde et aux activités portuaires. Les fonds peuvent également servir à l'établissement de l'infrastructure de petites industries qui présentent des possibilités d'expansion future dans la zone.

BÉNÉFICIAIRES

Les industries locales établies ou nouvelles.

DÉPENSES

D'après l'entente prévoyant le partage des coûts à raison de 70 % pour le gouvernement fédéral et 30 % pour la province, les dépenses fédérales devraient être réparties comme suit :

	(en millions de dollars courants)
Strait of Canso Industrial Development Authority	2.8
Aide aux petits projets	2.8
Établissement de l'industrie lourde	14.0
Total	19.6

Le projet d'établissement d'une industrie lourde à Bear Head est encore à l'étude. Certaines activités ont été entreprises grâce à l'aide prévue pour les petits projets.

OBSERVATIONS

La fermeture de la raffinerie de Gulf et l'avenir incertain de l'usine d'eau lourde font ressortir le besoin d'attirer une nouvelle industrie dans la zone. L'évolution incertaine de la demande extérieure et les variations du taux de change ont atténué l'intérêt que présentait la construction d'une nouvelle cimenterie pour desservir les marchés au large des côtes.

ANALYSE

La proximité du gisement de gaz de Venture justifie l'existence d'un petit groupe chargé d'attirer des entreprises rentables dans la zone et de voir à l'établissement de l'infrastructure nécessaire.

La première entente auxiliaire Canada-Nouvelle-Écosse sur le développement de la zone du détroit de Canso, qui a été signée en 1975 et a pris fin en juin 1984, a permis de mettre en place l'infrastructure industrielle (réseau d'adduction d'eau, routes, aéroport) et de fournir une aide à la Strait of Canso Industrial Development Authority (SCIDA). La nouvelle entente élargit le mandat de la SCIDA, ce qui lui permet de stimuler davantage l'expansion industrielle dans la zone du détroit et de favoriser l'aménagement très insuffisant du port pour tirer parti des possibilités de commerce et de transbordement.

OPTIONS

Une entente de ce genre permet de combiner les compétences de deux niveaux administratifs et d'éviter le double emploi. Il s'agit d'une très bonne formule et aucune autre option n'a été envisagée.

ENTENTES AUXILIAIRES CANADA-NOUVELLE-ÉCOSSE ET CANADA-TERRE-NEUVE SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE OCÉANIQUE

OBJECTIF

Favoriser, dans la région, l'expansion des industries de fabrication et de services fondées sur la technologie de pointe et la technologie intermédiaire, profiter des possibilités d'activités de R.-D. industrielle découlant de l'exploitation pétrolière au large des côtes et assurer le transfert des produits de la recherche appliquée et de la technologie à la Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère de l'Expansion industrielle régionale, entente de développement économique régional, Loi de crédits, entente-cadre de développement de 1974

DESCRIPTION

Les ententes auxiliaires conclues avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve prévoient l'établissement de centres de développement de l'industrie océanique chargés de fournir l'aide prévue dans le programme fédéral ayant pour but de favoriser l'implantation et l'expansion de l'industrie océanique. Chacune des ententes prévoit des programmes et formes d'aide propres à l'industrie océanique de chaque province, par exemple :

Commercialisation et amélioration des produits
Détermination des possibilités et évaluation des projets
Aide à l'innovation et à la productivité
Aide à la recherche appliquée

BÉNÉFICIAIRES

Les entreprises du secteur océanique, les sociétés d'énergie, les entreprises offrant des produits et services au secteur océanique.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

Industrie océanique de T.-N.

Échéance	Engag. MEIR	En cours au 31-1-84	84-85	85-86	86-87	87-88	Futur
31-3-89	19.0	-	1.0	4.8	5.2	4.6	3.4

Industrie océanique de N.-É.

Échéance	Engag. MEIR	En cours au 31-1-84	84-85	85-86	86-87	87-88	Futur
24-7-86	23.0	19.1	2.8	4.2	3.7	1.7	6.8

OBSERVATIONS

L'entente signée par la Nouvelle-Écosse est entrée en vigueur en 1981. Le projet se déroule bien et le Centre de développement de l'industrie océanique maintenant établi à Halifax est un organisme fédéral bien en vue qui est en voie de devenir un centre d'excellence. L'entente de développement de l'industrie océanique de Terre-Neuve a été signée en août 1984 et le Centre prévu a récemment été ouvert.

Le Centre de développement de l'industrie océanique de Nouvelle-Écosse a fait l'objet d'une vérification interne par le MEIR à l'automne de 1983. La vérification a révélé que les activités du Centre étaient conformes à l'entente et l'équipe de vérification a conclu que le projet se déroulait très bien.

Les programmes nationaux d'aide financière directe tels que le PDIR ou le PDME ne conviennent pas aux entreprises du secteur océanique. Dans certains cas, les critères d'admissibilité posent un problème, tandis que dans d'autres, l'aide financière prévue pour chaque projet est insuffisante. Les programmes prévus dans ces ententes auxiliaires viennent compléter les autres programmes d'aide à l'industrie océanique. Les centres jouent effectivement le rôle d'agents de courtage entre les clients et les sources de financement.

Une stratégie nationale visant l'industrie océanique est actuellement à l'étude. Elle devrait permettre de définir le secteur, de connaître son évolution et d'analyser ses perspectives d'avenir. La Direction du MEIR chargé du secteur industriel ne participe pas à ce projet parce que sa compétence en la matière est inexistante ou presque.

Un expert-conseil engagé en vertu de l'entente s'efforce de promouvoir l'industrie océanique canadienne et de faire connaître sa compétence.

L'Accord Atlantique entre les gouvernements du Canada et de Terre-Neuve a récemment été signé. La mise en application de l'Accord sera assurée par un office fédéral-provincial responsable de tous les aspects de l'exploitation au large des côtes. L'office, dont le personnel sera composé de fonctionnaires fédéraux et provinciaux, tentera de trouver une solution acceptable à tous les problèmes liés à l'exploitation au large des côtes.

Contrairement à l'Accord Atlantique, l'entente Canada-Terre-Neuve sur le développement de l'industrie océanique est axée sur l'aide directe et le Centre de développement de l'industrie océanique est un organisme exclusivement fédéral. Il n'avait pas été prévu que la prestation directe de l'aide financière entraînerait un volume de travail aussi considérable, de sorte qu'il faut maintenant jusqu'à quatre mois pour que l'aide soit approuvée en raison du manque de personnel.

Par suite des ententes fédérales-provinciales en matière d'énergie, des fonds importants ont été affectés dans les deux provinces, en vue de favoriser l'expansion économique liée aux activités au large des côtes. Ces fonds, qui totalisent un demi-milliard de dollars, pourraient à la fois faire double emploi avec l'aide prévue dans ces ententes auxiliaires et d'autres, et nuire à leur mise en application. À Terre-Neuve, notamment, la relation entre les programmes reste à établir.

ANALYSE

L'industrie du forage et des activités connexes s'est implantée dans l'Ouest canadien sans mesures d'incitation particulières de la part du gouvernement. L'entente auxiliaire sur l'industrie océanique a sans doute stimulé l'essor des services de soutien. Toutefois, la demande du marché aurait finalement entraîné la création des

entreprises sans que le gouvernement n'ait eu à intervenir. Il en va de même à Terre-Neuve, de sorte qu'il y a lieu de s'interroger sur la raison d'être des ententes.

Il y aurait lieu d'examiner à nouveau l'habitude de cumuler l'aide financière prévue dans une entente auxiliaire et l'aide directe fournie en vertu de programmes.

Le recours à un agent de commercialisation pour un secteur particulier d'une province, mais pris en charge par le gouvernement fédéral, semble incompatible avec le mandat du ministère des Affaires extérieures.

OPTIONS

De l'avis du Groupe d'étude, il devrait y avoir un effort avec la province en cause pour définir des programmes coordonnés d'investissement des fonds disponibles en vertu des EDER, des crédits votés par le gouvernement fédéral et des ententes en matière d'exploitation des ressources énergétiques au large des côtes. Ces programmes devraient préciser les objectifs propres à chaque projet, sous forme de taux de rendement des investissements, le cas échéant, ou de rapports avantages-coûts. Des évaluations des résultats en fonction des objectifs devraient être présentées chaque année aux deux gouvernements. Il faudra veiller à ce que les deux provinces ne tirent pas des avantages économiques au détriment d'autres régions du Canada et à éviter une plus grande détérioration de l'union économique canadienne.

ENTENTES AUXILIAIRES SUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL EN VERTU DES ECD ET DES EDER

OBJECTIF

Favoriser la coordination des programmes du gouvernement du Canada et des provinces visant à stimuler l'expansion industrielle et à accroître les emplois productifs.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère de l'Expansion industrielle régionale, ententes de développement, Lois de crédits, ententes-cadres de développement

DESCRIPTION

Des ententes auxiliaires sur le développement industriel se négocient actuellement dans les provinces qui ont signé des ententes de développement économique et régional accordant la priorité au développement industriel. Une telle entente est déjà en vigueur au Québec. Chacune prévoit une série de programmes mis en application par le gouvernement fédéral ou provincial, ou par les deux, et axés sur divers types de projets allant de l'établissement de l'infrastructure industrielle à la prestation d'une aide financière aux importants projets industriels et aux entreprises locales. Dans quatre provinces, des ententes semblables conclues en vertu d'ECD tirent à leur fin.

BÉNÉFICIAIRES

Les gouvernements provinciaux, les promoteurs, les entreprises.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

Ententes en vertu d'EDER

Infrastr. industr. II - Québec

		En cours au					
Échéance	**Engag. MEIR**	**31-3-84**	**84-85**	**85-86**	**86-87**	**87-88**	**Futur**
31-3-90	175.0	175.0	-	3.0	4.0	4.0	164.0

Aide totale - EDER en vigueur

Échéance	Engag. MEIR	En cours au 31/3/84	84-85	85-86	86-87	87-88	Futur
	175.0	175.0	-	3.0	4.0	4.0	164.0

Ententes auxiliaires - ECD

Dév. industr. I - Terre-Neuve

Échéance	Engag. MEIR	En cours au 31/3/84	84-85	85-86	86-87	87-88	Futur
31-3-84	24.0	1.4	0.9	--	--	--	--

Dév. industr. II - Terre-Neuve

Échéance	Engag. MEIR	En cours au 31/3/84	84-85	85-86	86-87	87-88	Futur
31-3-88	17.9	17.6	2.9	9.3	4.9	0.8	--

Infrastr. industr. I - Québec

Échéance	Engag. MEIR	En cours au 31/3/84	84-85	85-86	86-87	87-88	Futur
31-3-84	82.6	22.2	11.9	10.3	--	--	--

Dév. indus. - Manitoba

Échéance	Engag. MEIR	En cours au 31/3/84	84-85	85-86	86-87	87-88	Futur
31-3-84	26.4	5.9	1.8	--	--	--	--

Dév. industr. - C.-B.

Échéance	Engag. MEIR	En cours au 31/3/84	84-85	85-86	86-87	87-88	Futur
31-3-83	35.0	1.1	0.3	--	--	--	--
	185.9	48.2	17.8	19.6	4.9	0.8	--

Aide totale - Dév. industr.

Échéance	Engag. MEIR	En cours au 31/3/84	84-85	85-86	86-87	87-88	Futur
	360.9	223.2	17.7	22.6	8.9	4.8	--

OBSERVATIONS

Les ententes de développement industriel ont beaucoup varié depuis leur apparition il y a douze ans. Les ententes auxiliaires de développement industriel du MEER, dont l'Entente auxiliaire sur le développement industriel de Terre-Neuve (DRIE-986), avaient pour objectif principal la mise en place d'infrastructures, par exemple, la construction de routes, de parcs industriels, l'aménagement de services d'adduction d'eau et d'égouts, et la reconstruction ou le réaménagement de zones urbaines.

Le développement industriel de chacune des provinces canadiennes était l'objectif prioritaire du MEER et, en conséquence, des ententes auxiliaires sur le développement industriel visant l'ensemble de la province ou des régions particulières ont été conclues en vertu des ententes-cadres de développement avec toutes les provinces sauf l'Île-du-Prince-Édouard (qui a reçu de l'aide en vertu du Plan d'ensemble).

L'entente sur l'infrastructure industrielle du Québec est la première entente auxiliaire sur le développement industriel à être signée en vertu de la nouvelle formule des EDER. Cette entente, en vertu de laquelle le gouvernement fédéral fournira 175 millions de dollars, prévoit une aide financière fondée sur un partage égal des coûts d'un programme d'infrastructure industrielle (50 millions) et d'importants projets industriels (300 millions). Aucun projet précis n'est décrit ni dans l'entente ni dans les annexes. L'entente est fondée sur l'établissement d'un nouveau mécanisme de mise en application conjointe. L'analyse des projets et les recommandations touchant l'aide financière relèveront à la fois du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial et, de façon générale, le demandeur s'adressera à une seule des parties à l'entente auxiliaire.

ANALYSE

La différence entre la nouvelle entente signée par le Québec et les ententes antérieures conclues en vertu des ECD est que l'EDER réunit toutes les principales activités fédérales (PDIR) sous une gestion conjointe. Cette façon de procéder peut améliorer la prestation des services mais ce, au détriment de l'uniformité de la stratégie sectorielle nationale. Par exemple, la question de la réduction des effectifs des Directions du secteur industriel, à l'administration centrale du MEIR, n'est pas résolue.

ENTENTE AUXILIAIRE CANADA-TERRE-NEUVE SUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL II

OBJECTIF

Favoriser l'implantation de nouvelles industries par l'établissement de l'infrastructure nécessaire sur des sites déterminés, afin de fournir des possibilités d'emploi et de revenu dans les zones voisines des sites choisis.

DOCUMENTS HABILITANTS

Entente-cadre de développement Canada-Terre-Neuve de 1974, entente auxiliaire de 1983, modifiée en 1984. L'entente prend fin le 31 mars 1988.

DESCRIPTION

L'entente vise expressément l'établissement de l'infrastructure ou la construction de bâtiments, ou les deux, sur cinq sites déterminés et elle prévoit des activités de planification et de conception, des études de projets et de l'aide à la mise en valeur et à l'exploitation.

En vertu de l'entente, la province n'a rien à débourser. La province fait en sorte que les titres de propriété des terrains soient cédés, pour la durée des travaux, au gouvernement fédéral qui les lui rétrocède, sans frais, une fois les travaux terminés. L'exploitation et l'entretien sont la responsabilité de la Société de développement de Terre-Neuve et du Labrador.

Des contrats ont déjà été négociés pour quatre projets sur cinq. Dans le cas du cinquième, le parc industriel de Windsor, la préparation des documents devrait bientôt être terminée et un appel d'offres devrait être lancé dans six semaines. Il est prévu que la province prendra possession des installations au début de l'automne de 1985.

BÉNÉFICIAIRES

Les petites entreprises, et les personnes vivant à proximité qui auront des possibilités d'emplois rémunérateurs qu'elles n'ont pas à l'heure actuelle.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

Parc industriel de Port-aux-Basques	2.3
Mail industriel de Port-aux-Basques	1.8
Mail industriel de Pasadena	2.9
Parc industriel de Windsor	2.2
Parc industriel de Gander	3.9
Fonds pour éventualités	1.6
	14.7
Planification, conception, études de projets, aide à la mise en valeur et à l'exploitation	3.1
	17.8

OBSERVATIONS

Le concept est digne d'être retenu. Les sites sont bien répartis et se situent à proximité de collectivités établies ayant un bassin de main-d'oeuvre susceptible de bénéficier des possibilités d'emploi découlant de l'implantation de nouvelles industries. Les principales agglomérations de la province seront dorénavant desservies par ce genre d'installations et il ne semble pas nécessaire d'aménager d'autres sites à l'heure actuelle.

La construction des installations n'est pas une garantie de la réalisation de l'objectif. C'est une chose que de construire des installations à proximité d'une ressource naturelle qui pourrait être exploitée prochainement, mais c'en est une autre que d'essayer d'attirer de nouvelles entreprises de fabrication ou de services dans des régions où les avantages évidents sont le bassin de main-d'oeuvre et le désir manifeste de voir de nouvelles industries s'implanter pour réduire les taux de chômage élevés.

Il est essentiel que les sites soient bien administrés et perçus comme des emplacements souhaitables pour l'établissement de nouvelles entreprises ou la réinstallation d'entreprises existantes. Pour cette raison, l'administration des sites devrait être confiée à des personnes qui ont de l'expérience en gestion de parcs et de mails industriels.

ANALYSE

L'entente prévoit que les deux paliers de gouvernement cessent de partager la responsabilité des divers sites lorsque leur gestion est confiée à la Société de développement de Terre-Neuve et du Labrador. La réussite du projet repose toutefois sur l'installation d'entreprises et il s'agit d'un domaine où l'expérience des parties n'est peut-être pas suffisante pour garantir la réalisation de l'objectif.

Dans une province où l'esprit d'entreprise et les aptitudes en gestion sont difficiles à développer à l'extérieur des grands centres, le taux d'échec des nouvelles entreprises est élevé et les sources de capital de risque sont plutôt rares. Des mesures spéciales s'imposent en vue de favoriser la création de petites entreprises et il faudrait envisager la possibilité de fournir une formation en gestion plus poussée que ce n'est le cas à l'heure actuelle. Il serait peut-être utile de reprendre, en version améliorée, un programme semblable à l'ancien programme de formation de la Newfoundland Institute for Management Advancement and Training.

OPTIONS

Le Groupe d'étude ne voit aucune autre façon viable de procéder. Ce projet, bien qu'il présente certains risques découlant des possibilités limitées d'expansion industrielle dans les régions éloignées, progresse bien et devrait être mené à bonne fin.

ENTENTE AUXILIAIRE CANADA-TERRE-NEUVE SUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL

OBJECTIF

Soutenir le secteur rural et lui donner un nouvel essor par la prestation de services de direction et de planification, et favoriser l'expansion et la diversification des entreprises rurales.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère de l'Expansion industrielle régionale, Entente Canada-Terre-Neuve sur le développement économique et régional et Loi de crédits

DESCRIPTION

La province de Terre-Neuve a conclu une EDER qui a pour but la définition et la mise en application de mesures de développement économique et régional. L'entente auxiliaire sur le développement rural II, conclue en juillet 1984 en vertu de l'EDER, vise à atteindre l'objectif susmentionné au moyen des programmes suivants :

associations de développement régional;
fonds de développement commercial et économique;
associations d'artisans et mise en valeur de l'industrie de l'artisanat;
Newfoundland and Labrador Rural Development Council.

BÉNÉFICIAIRES

Les associations provinciales et rurales, les entreprises et les travailleurs ruraux.

DÉPENSES (en millions de dollars courants)

	Échéance	En cours Engag. au MEIR 31-3-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Ent. aux. EDER : Dév. rur. II - T.-N.	31-3-88	9.1	9.1	1.2	2.4	2.4	3.0

	Échéance	Engag. MEIR	En cours au 31-3-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Ent. aux. ECD : Dév. rur. T.-N.	30-9-83	15.1	14.8	0.3	-	-	-
Côte du Labrador	31-3-87	33.8	12.2	5.9	3.4	3.0	-
Total, dév. rur.		58.0	36.1	7.4	5.8	5.4	3.0

OBSERVATIONS

Les ententes auxiliaires sur le développement rural ont été signées en 1974 par Terre-Neuve en vertu de l'ECD et doivent bientôt prendre fin. L'EDER Canada-Terre-Neuve prévoit une entente auxiliaire sur le développement rural visant à permettre que les projets entrepris en vertu d'ententes antérieures puissent se poursuivre. Une nouvelle entente auxiliaire est prévue parce que l'évaluation de l'ECD a révélé l'efficacité de cette dernière et des programmes qu'elle renfermait et parce qu'il semble justifié de poursuivre les activités en dépit d'une mise en valeur déjà importante des ressources rurales.

ANALYSE

Les programmes prévus dans l'ECD qui ont été jugés les plus efficaces seront maintenus dans l'entente auxiliaire en vertu de l'EDER, mais ils seront dorénavant appliqués directement. Il est impossible de déterminer les coûts ou la valeur de la mise en application directe; toutefois, les coûts des programmes, qui étaient partagés avec Terre-Neuve dans une proportion de 90:10 dans le cas de l'ECD, seront partagés également (50:50) dans le cas de l'EDER, de sorte qu'il devrait y avoir plus de fonds pour l'expansion rurale.

Le MEIR a beaucoup d'expérience dans le domaine du développement rural puisque des ententes auxiliaires en vertu d'ECD ont été mises en application au Nouveau-Brunswick, en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique.

ENTENTE AUXILIAIRE CANADA-TERRE-NEUVE CONCERNANT LA PÉNINSULE BURIN

OBJECTIF

Diversifier l'infrastructure économique de la péninsule Burin et créer de nouvelles possibilités d'emplois dans cette région de Terre-Neuve.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère de l'Expansion industrielle régionale, entente Canada-Terre-Neuve de développement économique et régional, Loi de crédits

DESCRIPTION

Cette entente est le résultat d'une concession faite à Terre-Neuve pour obtenir son assentiment au plan de rationalisation des usines de transformation du poisson de 1984. Le Fonds de développement de la péninsule Burin comprend trois éléments :

a) la réouverture d'une mine de fluorine;
b) la construction d'installations portuaires pour la réparation et l'entretien des plates-formes de forage au large des côtes;
c) des activités de "développement régional", soit tout autre projet qui pourrait se présenter.

BÉNÉFICIAIRES

Les habitants, les entreprises et les exploitants de gisements pétrolifères de la région.

DÉPENSES (milliers $)

	Échéance	Engag. MEIR	En cours au 31-3-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Burin	31-3-89	19.6	19.6	1.9	5.0	4.0	4.9

OBSERVATIONS

L'entente auxiliaire prévoit l'exécution conjointe des programmes et celle-ci est déjà en cours. Des contrats ont été accordés pour les travaux touchant la mine de fluorine.

On a déjà commencé la construction des installations pour l'entretien et la réparation des plates-formes de forage; ces installations seront situées en face du chantier naval de Marystown, de l'autre côté de la baie.

La relation entre ce programme et le fonds de développement de 300 millions de dollars qui a récemment été créé n'a pas encore été précisée.

ANALYSE

Le Groupe d'étude est d'avis que l'entente a sa raison d'être, compte tenu de la situation économique qui prévaut dans la péninsule Burin, et ce, malgré le fait que l'entente et les programmes puissent être incompatibles avec le PDIR dans la mesure où certains projets importants, qui nécessitent une aide financière du gouvernement et qui pourraient être admissibles au PDIR seront financés en vertu de l'entente. En revanche, des projets jugés trop restreints dans le contexte du PDIR, mais néanmoins utiles pourront recevoir une aide du gouvernement en vertu de l'entente auxiliaire. Les gestionnaires chargés de l'application de l'entente auxiliaire semblent être bien conscients qu'ils doivent coordonner les nombreux programmes qui peuvent se révéler avantageux pour la région et qui font parfois double emploi.

APERÇU
PROBLÈMES DE GESTION DU SYSTÈME
RECOUVREMENT DES COÛTS DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX

Le Groupe d'étude signale que la privatisation de certains services actuellement fournis par le secteur public représente une tâche considérable et que le gouvernement, pour décider s'il y a lieu de privatiser un service, ou déterminer le niveau convenable des recettes que le service doit produire à supposer que l'organisme dispensateur recouvre ses coûts, devrait s'efforcer avant tout d'obtenir des informations exhaustives sur le coût des services qu'il offre actuellement.

Aperçu

L'un des problèmes auxquels ont eu constamment à faire face les différents groupes d'étude est la façon de traiter le recouvrement des coûts de services gouvernementaux. Plusieurs raisons justifient le recouvrement par certains organismes gouvernementaux d'une plus grande partie de leurs coûts, notamment :

- faire assumer une plus grande part des coûts des services à ceux qui les utilisent directement, à la fois pour des raisons d'équité et pour que les organismes soient plus réceptifs aux besoins des utilisateurs;

- accroître l'efficacité des services;

- fournir des indices de la répartition optimale des ressources gouvernementales, un peu à la façon dont sont utilisés les centres de profit, dans les grandes sociétés, pour améliorer la répartition des ressources;

- réduire les pertes financières du gouvernement;

- atténuer la concurrence injuste pour les entreprises privées qui tentent de fournir des services semblables.

Il existe essentiellement deux façons de traiter le problème que pose le recouvrement d'une partie ou de la totalité des coûts des services actuellement fournis par les organismes gouvernementaux. La première consiste à

supprimer ou à privatiser l'organisme qui offre le service, afin de remettre celui-ci exclusivement entre les mains du secteur privé. Si par contre il est décidé de continuer à fournir le service par le biais d'un organisme gouvernemental, des mesures de recouvrement des frais peuvent alors être indiquées.

Toutefois, l'établissement de la part des frais qu'un organisme gouvernemental devrait recouvrer ainsi que l'utilisation des montants perçus sont deux aspects qui posent de nombreux problèmes. Abstraction faite des contraintes institutionnelles ou légales qui entrent en jeu, les principaux éléments qui, à cet égard, distinguent un organisme public d'une entreprise privée sont :

les objectifs non financiers du gouvernement;

la non-concurrence avec le secteur privé dans la plupart des situations; et

la façon dont un organisme public traite les immobilisations.

Dans le présent document, il est fait état des conditions dans lesquelles le plein recouvrement des coûts des services gouvernementaux est souhaitable. Dans toutes les autres situations, la part des coûts à recouvrer doit être déterminée au cas par cas, et les facteurs à prendre en considération sont également définis. En outre, il est question de lignes directrices touchant la remise d'une partie des recettes perçues à l'organisme dispensateur, ainsi que de lignes directrices générales visant la détermination des frais de l'organisme.

La formule du recouvrement total des coûts ne convient peut-être pas lorsque les entreprises ou des particuliers sont obligés, de par la loi ou pour des raisons pratiques, d'utiliser le service. C'est le cas, par exemple, de services tels que l'inspection obligatoire ou de services de nature réglementaire ou administrative. Bien que dans certains cas, il puisse être acceptable de recouvrer tous les coûts de services obligatoires, il faut faire preuve de discernement au moment de facturer à des entreprises des frais pour lesquels elles n'ont pas le choix, lorsqu'il n'y a pas de vérification de l'efficience des services fournis. La situation est d'autant plus compliquée qu'il s'est toujours avéré difficile de fournir avec efficience, voire

de définir le niveau optimal, de services tels l'inspection, le classement, le contrôle du trafic et d'autres services obligatoires semblables.

Il peut ne pas être souhaitable de recouvrer tous les coûts des services fournis, tout dépendant des facteurs suivants :

- la mesure dans laquelle les utilisateurs sont obligés, de par la loi ou pour des raisons pratiques, d'avoir recours au service de l'organisme gouvernemental. Du point de vue de l'organisme, le caractère obligatoire du service détermine dans quelle mesure l'accroissement des recettes ou la réduction des coûts peut être associé au rendement des employés. (Les péages perçus sont un exemple de recettes qui ne sont guère liées au rendement de l'organisme.);

- la mesure dans laquelle le service ne peut être ou n'est pas fourni par le secteur privé;

- les facteurs "externes" associés à l'utilisation du service gouvernemental, c'est-à-dire les avantages qui en découlent pour ceux qui n'utilisent pas le service;

- la taille de l'organisme et la valeur du service fourni (dans le cas de très petits organismes de services, le recouvrement des coûts peut entraîner des dépenses administratives exorbitantes, bien que de nombreux petits organismes ayant accès à des services communs puissent fonctionner de façon très efficace);

- la mesure dans laquelle les produits des entreprises qui utilisent les services gouvernementaux font concurrence à des produits étrangers faisant l'objet de services subventionnés dans les pays de production; un exemple de cette situation est l'utilisation d'installations gouvernementales de recherche ou d'essai à un coût inférieur au coût réel;

- la mesure dans laquelle les "bénéfices non distribués" ne contribuent pas aux recettes nettes de l'organisme à long terme;

- l'incapacité pour les utilisateurs de payer pour le service gouvernemental qui a pour objet de leur venir en aide, par exemple les conseils fournis aux petites entreprises ou à ceux qui se lancent en affaires.

Un autre problème que pose le recouvrement des coûts est l'utilisation des recettes perçues par l'organisme gouvernemental. À l'heure actuelle, les recettes perçues par les organismes autres que les sociétés d'État sont généralement versées au Fonds du revenu consolidé. Les organismes en question ne sont donc guère motivés à maximiser leurs recettes nettes. Lorsqu'un certain recouvrement des coûts est indiqué, compte tenu des facteurs susmentionnés, il est recommandé qu'une partie des recettes produites soit versée à l'organisme gouvernemental. Selon la nature de l'organisme et à l'intérieur de certaines limites, il est proposé de laisser l'organisme utiliser à sa discrétion ces recettes au titre d'immobilisations nécessaires à son fonctionnement ou de primes au rendement pour ses employés. Par exemple, les primes au rendement sont particulièrement appropriées dans le cas des chercheurs employés par le gouvernement qui contribuent de façon exceptionnelle à la réussite commerciale d'entreprises canadiennes. Toutefois, il faudrait établir avec soin les conditions régissant les primes au rendement; cette formule convient particulièrement bien dans le cas des services fournis à titre plutôt discrétionnaire, où une incitation pécuniaire au recouvrement des coûts ne risque pas de faire dévier l'organisme des objectifs non économiques qui lui ont été fixés. Des exemples de primes au rendement ayant cet effet sont celles versées aux percepteurs d'impôt et aux inspecteurs de trains. Il est proposé que les fonds utilisés par les organismes au titre d'immobilisations soient traités autant que possible comme des investissements dans le secteur privé. En particulier,

- les immobilisations acquises devraient accroître les éléments de coûts imputés à l'organisme, et les taux d'amortissement devraient correspondre à la durée économique des éléments d'actif;

- si l'organisme choisit de se défaire d'éléments d'actif, les fonds obtenus devraient être versés dans un fonds renouvelable pour capital fixe; l'organisme devrait ensuite acquérir sur ce fonds renouvelable un droit de tirage automatique d'un montant égal aux recettes obtenues de la vente des éléments d'actif; du fait que ses éléments de coûts seraient réduits

par l'abandon d'éléments d'actif, l'organisme aurait moins tendance à surcapitaliser afin de maximiser ses droits de tirage sur le fonds renouvelable pour capital fixe;

- il faudrait établir un fonds de roulement qui soit distinct du fonds renouvelable pour capital fixe; de nombreux organismes, comme ceux qui fournissent des services administratifs ou de gestion, ont davantage de besoins au titre du fonds de roulement qu'à celui du capital fixe, et il leur faut une certaine marge de manoeuvre en ce qui a trait à leur fonds de roulement.

L'application de ces lignes directrices permettra aux décideurs de mettre en parallèle le rendement économique des organismes en question avec différents types de besoins sur le plan des immobilisations.

Les éléments de coûts appropriés pour l'organisme sont les mêmes que dans le cas d'une entreprise privée, soit les coûts totaux, y compris la valeur théorique des avantages sociaux accordés aux employés et le coût du capital. Souvent, il faudra estimer ou répartir les coûts lorsqu'il y a partage de personnel, de services administratifs ou d'immobilisations avec d'autres organismes gouvernementaux. Sur le plan pratique, il peut être utile de se poser au cas par cas la question suivante : "Une entreprise privée qui fournit le même service aurait-elle à payer pour...?" Plusieurs raisons justifient le choix des coûts totaux comme base convenable. Cette façon de procéder est le seul moyen valable d'uniformiser et de comparer le rendement économique des organismes quant aux services fournis aux utilisateurs. Elle permet au gouvernement de déterminer, de façon rationnelle, le coût réel des services fournis par les organismes en question et, dans certains cas, le montant total net des subventions consenties aux utilisateurs par le biais des services. Du point de vue de l'obligation de rendre des comptes et du choix de solutions de rechange, enfin, il est préférable de considérer le rendement financier des organismes en fonction de l'ensemble de leurs coûts.

La méthode de recouvrement des coûts proposée ici appelle des modifications aux textes de loi ou aux procédures dans un certain nombre de domaines. Les coûts totaux de l'organisme étant à la base des calculs, le

gouvernement devra entre autres pouvoir compter sur un plus grand nombre de données comptables et gestionnelles afin d'évaluer la valeur totale de l'actif utilisé par l'organisme. En outre, il faudra adopter une procédure uniforme et modifier tout élément existant qui fait obstacle ou nuit au recouvrement des coûts; par exemple, les restrictions touchant les années-personnes constituent une entrave majeure à la maximisation du recouvrement. Enfin, le Parlement devrait conserver le pouvoir d'examiner les dépenses brutes et les méthodes de perception des recettes, mais il faudrait recourir davantage à la méthode du crédit net en autant que les recettes retournées à l'organisme sont utilisées par lui et non par un autre organisme visé par le crédit.

Conclusion

Il y aurait lieu d'étudier des solutions de rechange à la formule du recouvrement des coûts. Dans le cas des services obligatoires, le gouvernement devrait réexaminer la gamme de services qu'il est seul à offrir à l'heure actuelle. Par exemple, les compagnies d'assurance maritime, qui effectuent déjà l'inspection des navires commerciaux et leur classement aux fins du versement des primes, pourraient assumer certaines fonctions d'inspection de sécurité dont s'acquittent actuellement des inspecteurs de l'État. Des associations ou des entreprises cautionnées pourraient être autorisées à établir des normes ou à effectuer certaines inspections. On pourrait également songer à permettre une concurrence très libre entre le secteur privé et la Société des Postes, ou à privatiser certains aéroports exploités par le ministère des Transports. De façon générale, le gouvernement devrait étudier la possibilité de permettre aux entreprises privées, en régime de monopole réglementé ou de libre concurrence, de fournir les services qu'il est le seul à fournir à l'heure actuelle, lorsque les entreprises acceptent de le faire pour, mettons, la moitié ou moins du coût total du service pour l'État.

En ce qui a trait aux services de nature discrétionnaire, il faudrait songer sérieusement à la possibilité d'autoriser le secteur privé à les fournir sur une base concurrentielle.

Pour ce qui est des services qui demeurent du ressort du secteur public et sont fournis par des organismes gouvernementaux, de nouvelles procédures devraient élargir

la marge de manoeuvre de ces derniers quant à la gestion de leurs immobilisations et de leur main-d'oeuvre, ainsi que des éléments de coût connexes. Cette partie contient des lignes directrices permettant d'établir quelle proportion des coûts devrait être recouvrée, et comment il faudrait traiter les recettes produites ainsi que le capital fixe et les fonds de roulement.

Stimulants proportionnels automatiques (SPA) pour la recherche-développement

Situation

Au Canada, à l'heure actuelle, le gouvernement appuie la R.-D. par des moyens très variés, notamment :

- des transferts aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire, dont une part sert à financer la recherche pure dans les universités, parfois en collaboration avec l'industrie;

- les subventions du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNG) et du Conseil national de recherches du Canada (CNRC) visant particulièrement la recherche dans les universités;

- le soutien direct des laboratoires gouvernementaux qui effectuent de la recherche pure et de la recherche mandatée;

- les services offerts aux entreprises pour faciliter leur R.-D. (par exemple, les laboratoires d'essais du CNRC et du ministère des Communications, la possibilité de recours aux services de spécialistes);

- les paiements directs aux entreprises pour la recherche à contrat;

- les subventions directes destinées à payer une partie des coûts de R.-D. d'entreprises privées (par exemple, en vertu du PDIR ou du PPIMD);

- la possibilité de radier, aux fins de l'impôt sur le revenu, la totalité des dépenses en immobilisations engagées dans le contexte de la R.-D. "admissible" (usines pilotes?);

- les crédits d'impôt sur le revenu des corporations partiellement remboursables qui permettent de financer une part déterminée des dépenses "admissibles" en R.-D., une fois qu'elles ont été effectuées;

- les crédits d'impôt aux investisseurs qui consacrent des fonds, par le biais d'instruments financiers privés, au financement (ex ante) de la R.-D. "admissible" (crédits d'impôt pour la recherche scientifiques ou les CIRS).

Le coût total des subventions directes ou sous forme de crédit d'impôt se serait élevé à 1.5 milliard de dollars en 1984, surtout du fait des programmes de dépenses fiscales d'une valeur de plus d'un milliard de dollars. À des fins de planification, toutefois, il est peut-être préférable d'envisager des ressources annuelles moyennes d'environ 500 millions de dollars. Jusqu'en 1983, la moyenne annuelle de toutes les dépenses fiscales au titre de la R.-D. n'était que de 200 à 250 millions de dollars; par ailleurs, le montant approximatif des dépenses directes au titre des parties du PPIMD, du PDIR, du PARI, du PPIL, du Fonds d'expansion des entreprises du Programme de propositions spontanées et d'autres programmes, qui pourraient être considérées dans la formule proposée ci-dessous, se situe entre 250 et 300 millions de dollars.

Du point de vue de la gestion financière, il ne serait pas exagéré de dire que les dépenses en question échappent à tout contrôle. En ce qui concerne les stimulants fiscaux, notamment, il ne semble pas exister de données sûres au sujet des recettes non perçues au cours des dernières années, ni de prévisions raisonnables pour l'avenir (par exemple, à 100 millions de dollars près ou avec une marge d'erreur d'au plus 10 %).

Du point de vue de la ligne d'action suivie, il est difficile de trouver la moindre cohérence dans la pléthore de subventions offertes. Celles-ci varient de zéro à 90 % ou plus, selon la taille de l'entreprise, son lieu d'activité, sa situation fiscale et l'intensité de ses efforts pour obtenir l'aide du gouvernement.

Récemment, au cours de discussions d'orientation et dans des mémoires du secteur privé ayant trait aux subventions directes et aux crédits d'impôt pour la R.-D. industrielle, deux préoccupations ou objectifs principaux ont semblé prédominer : les dégrèvements automatiques et les remboursements.

Deux objectifs fondamentaux

Le milieu des affaires en particulier a exprimé une préférence générale pour les stimulants fiscaux. L'une des principales raisons est que cette façon de procéder élimine toute démarche compliquée ou onéreuse; au lieu de cela, les entreprises retirent automatiquement des avantages au moment de produire leur déclaration d'impôt dans la mesure où elles ont exercé des activités prescrites, dans le cas présent des activités de R.-D. (et les entreprises retirent effectivement ces avantages dans la mesure où elles doivent payer des impôts, ou si le stimulant est remboursable).

Ce dégrèvement est attrayant pour les raisons suivantes :

le régime d'autocotisation par les bénéficiaires (suivi de vérifications) permet au gouvernement de réduire ses coûts administratifs - en fait, l'administration de l'avantage accordé est en grande partie privatisée; et les bénéficiaires éventuels peuvent être fixés à l'avance sur la définition d'une R.-D. "admissible", puisque les règles d'admissibilité sont clairement énoncées et ne sont pas soumises à la discrétion de fonctionnaires (bien qu'elles fassent souvent l'objet d'une interprétation juridique). Cependant, il est plus difficile d'être fixé sur ce que sera véritablement la valeur de l'avantage si l'entreprise ne sait trop à quoi s'en tenir sur sa situation fiscale future.

Une autre préoccupation est que les avantages devraient profiter à toutes les entreprises qui exercent les activités en cause, peu importe leur situation fiscale ou financière. C'est pourquoi on a eu de plus en plus recours, récemment, à des mécanismes de remboursement des stimulants fiscaux.

En termes simples, cela revient à dire que les stimulants fiscaux ne sont en règle générale d'aucune utilité pour les entreprises qui n'ont pas d'impôt à payer. De nombreuses entreprises rentables se trouvent dans cette situation, tout comme bon nombre d'entreprises qui débutent, et pourtant elles peuvent être intéressées à faire de la R.-D. Les réductions ou les crédits d'impôt pour la R.-D. ne leur profiteront aucunement à moins qu'ils soient d'une certaine façon remboursables. Il est donc indispensable qu'un stimulant soit remboursable pour qu'il ne profite pas

seulement - et dans une certaine mesure, peut-être, de façon incohérente - aux entreprises qui, pour une année donnée, ont très peu d'autres dépenses pour lesquelles elles peuvent réclamer une déduction. Bien sûr, de nombreuses entreprises ne payent pas d'impôt simplement parce qu'elles ne réalisent pas de bénéfices réels, et non parce qu'elles en sont à leurs débuts. Il y a donc danger qu'un avantage accordé à une entreprise qui ne paye pas d'impôt soit un avantage accordé à une entreprise non rentable.

Le remboursement est l'un des principaux avantages des programmes de subventions directes. La subvention équivaut à un versement en espèces, peu importe la situation fiscale ou financière de l'entreprise. Alors que des stimulants fiscaux peuvent devenir, et sont devenus (du moins en partie), remboursables, il en découle un risque majeur d'abus et d'érosion des recettes fiscales fédérales, comme la récente expérience du CIRC l'a démontré. Par ailleurs, du point de vue de la théorie économique, le remboursement est important si l'on veut éviter un déséquilibre des stimulants face aux risques à courir.

Une nouvelle approche

Une option consiste à mettre au point un mécanisme qui combinerait les avantages automatiques des stimulants fiscaux et le caractère remboursable des subventions directes. Il pourrait s'agir, à cet égard, du stimulant proportionnel automatique (SPA).

Les modalités du SPA en ce qui concerne la R.-D. pourraient être les suivantes :

a. définir dans un texte de loi les dépenses de R.-D. admissibles - au départ, la définition peut être la même que celle utilisée actuellement aux fins de l'impôt sur le revenu;

b. établir en vertu d'un texte de loi un programme prévoyant simplement le remboursement de 20 cents (par exemple) pour chaque dollar investi dans des activités de R.-D. admissibles;

c. l'entreprise (ou le particulier) connaît ainsi à l'avance les règles du jeu;

d. l'entreprise réalise certaines activités de R.-D. admissibles durant son exercice financier;

e. à la fin de l'exercice, l'entreprise soumet une demande de subvention en deux lignes, de la façon suivante :

1. XYZ limitée a engagé X$ en dépenses de R.-D. admissibles,

2. XYZ limitée a donc droit à un chèque de 0.2 X$ au titre du SPA

en y joignant un état financier - exactement comme elle le fait pour sa déclaration d'impôt (il pourrait s'agir du même état financier);

f. l'organisme qui accorde les subventions envoie simplement un chèque et assure le suivi en effectuant des vérifications au hasard (peut-être en collaboration avec Revenu Canada); et

g. l'organisme qui administre le SPA pour la R.-D. n'aurait besoin que de quelques employés pour rédiger les chèques, d'un certain nombre de vérificateurs dont un spécialiste des méthodes d'échantillonnage, et d'un petit groupe d'orientation qui aurait deux fonctions principales :

se tenir au courant des progrès technologiques et autres dans le but de tenir à jour la définition prescrite de la R.-D., et

contrôler les dépenses afin de maintenir le coût total des stimulants en deçà des niveaux de référence.

L'approche décrite ci-dessus équivaut à une politique "cadre" - définissant un environnement où les règles du jeu sont clairement définies de par la loi; le stimulant s'applique également à tous les types d'entreprises sans égard à leur situation fiscale et financière; et il est généralement à l'abri des décisions bureaucratiques discrétionnaires et des pressions politiques localisées.

La place du SPA

Le SPA pourrait remplacer tous les stimulants fiscaux existants qui visent directement la R.-D. Il s'ensuit que les crédits d'impôt à l'investissement seraient abolis, et

que les mécanismes de remboursement partiel et de transfert n'auraient plus leur raison d'être. De même, les biens immobilisés pour R.-D. devraient être amortis en fonction des taux prescrits (et toujours accélérés) de DPA.

Le SPA pourrait également remplacer d'importants éléments de nombreux programmes de subventions directes. À tout le moins, lorsqu'un programme accorde plus de 20 cents pour chaque dollar de R.-D., cette allocation pourrait être réduite de 20 cents compte tenu du fait que le programme en question serait vraisemblablement en sus du SPA de 20 % auquel l'entreprise aurait droit de toute façon.

En outre, il conviendrait sans doute d'abolir certains autres programmes, qui autrement viendraient s'ajouter au SPA. Ou encore ils pourraient être restructurés de façon à mettre davantage l'accent sur le "ciblage", étant donné l'existence d'une politique cadre claire et nette, celle du SPA. Il faudrait en outre chercher à évaluer avec précision quels programmes de dépenses directes devraient être modifiés ou intégrés au SPA.

Une conception du SPA

Le SPA pourrait être établi à partir du statu quo en quelques étapes principales :

a. exiger que les dépenses en immobilisations pour la R.-D. soient amorties en vertu du système de DPA, au lieu d'être simplement déduites;

b. remplacer les divers taux de crédits d'impôt à l'investissement pour la R.-D. actuellement en vigueur (entre autres les taux spéciaux pour les petites entreprises et pour certaines régions) par un seul taux uniforme de 20 %, par exemple;

c. rendre ce crédit d'impôt à l'investissement entièrement remboursable;

d. confier l'administration de ce crédit d'impôt remboursable à un organisme ou un groupe distinct, faisant partie de Revenu Canada ou étroitement associé à ce ministère (par exemple, qui utiliserait le même personnel et les mêmes déclarations);

e. utiliser pour le stimulant la comptabilité d'un programme de dépenses directes (c'est-à-dire un programme de "livre bleu"), plutôt que de le laisser noyé dans le système fiscal; et

f. intégrer en tout ou en partie certains programmes existants de dépenses directes.

Le niveau du SPA

Le taux de 20 % n'est proposé qu'à titre indicatif; le but visé était d'éviter de créer un déficit. Ainsi, les coûts additionnels qu'il faudrait assumer pour rendre le stimulant entièrement remboursable seraient compensés par les économies réalisées sur les déductions pour biens immobilisés (60 millions de dollars en 1982) et sur les crédits d'impôt à l'investissement d'un taux supérieur à 20 %, et par les compressions dans les programmes de dépenses directes.

Par ailleurs, il faudrait travailler à déterminer quelle serait la structure d'un SPA non déficitaire. Le coût du SPA serait fonction du pourcentage fixé, de la définition de la R.-D. admissible et du taux de participation. Quant aux économies compensatoires, elles dépendraient des sections des divers programmes de dépenses directes qui seraient intégrées au SPA et de la valeur des stimulants fiscaux pour la R.-D. qui seraient éliminés.

Compte tenu de la politique fiscale souhaitée par le gouvernement et des décisions d'orientation en matière de R.-D., le SPA pourrait également être structuré de façon à produire des économies nettes ou des avantages plus marqués.

Politique cadre versus R.-D. ciblée

Une fois en place le SPA pour la R.-D., il devrait être plus aisé d'arrêter un choix entre un appui "cadre" et d'autres utilisations faisant appel aux ressources très limitées du gouvernement. En particulier, il serait possible de déterminer beaucoup plus exactement le coût total du programme cadre. En outre, l'organisme responsable du SPA devrait, pour obtenir ses crédits, entrer en concurrence avec d'autres programmes inclus dans l'enveloppe du développement économique, et notammment avec d'autres programmes du secteur R.-D./innovation.

Comme il a été mentionné ci-dessus, le seul ciblage du SPA est la définition de la R.-D. Il serait possible bien entendu de modifier le stimulant en fonction de certaines régions, de la taille des entreprises, etc. Mais il en résulterait une procédure plus complexe, et il n'est pas évident qu'on pourrait toujours invoquer un argument économique solide pour justifier l'octroi d'un plus gros stimulant en faveur de tel ou tel type de R.-D.

Il n'est pas question de prétendre financer uniquement la R.-D. ayant une rentabilité générale, ni uniquement la partie de la R.-D. que personne ne peut s'approprier - c.-à-d. la partie dont les avantages profitent à l'ensemble de la société et qu'une entreprise privée quelconque ne peut faire sienne. À cet égard, le SPA ressemble beaucoup plus au crédit d'impôt à l'investissement. Ainsi, la proposition ci-desus visant le SPA se fonde sur le maintien à un niveau à peu près identique des stimulants de R.-D. s'inscrivant dans la politique cadre. Il n'entre pas dans le cadre de la présente analyse de remettre en cause ce principe de base,même si cela pourrait s'avérer souhaitable.

Les gagnants et les perdants

Les grandes entreprises imposables ne pourraient plus amortir à 100 % leurs biens d'équipement, et perdraient possiblement certaines subventions directes. Les grandes entreprises non imposables seraient avantagées par la disposition de remboursement. Les petites entreprises imposables perdraient également l'amortissement à 100 % de même que les crédits d'impôt à l'investissement de plus de 20 % auxquels elles ont droit actuellement. Les petites entreprises non imposables profiteraient du fait qu'elles auraient désormais droit à un remboursement complet plutôt que partiel. Les entreprises qui effectuent de la R.-D. dans certaines régions (par exemple, la Gaspésie) perdraient leurs crédits d'impôt à l'investissement au delà du taux de 20 %.

Certitude et définition de la R.-D. "admissible"

La certitude de retirer des avantages ne devrait pas être moindre qu'en vertu des dispositions fiscales actuelles. Il faut bien comprendre que si les entreprises disent préférer les dispositions fiscales parce qu'elles sont automatiques, il ne s'ensuit pas qu'elles sont certaines d'en profiter. Il arrive souvent que Revenu Canada et les contribuables ne s'entendent pas sur

l'inteprétation de la Loi, ou sur la définition de la R.-D. admissible.

En cette période de changements rapides, un groupe ou un organisme distinct administrant les SPA pour la R.-D. pourrait faire preuve de plus de souplesse, pour ce qui est d'ajuster la définition de la R.-D., que ce n'est le cas actuellement de la part des divisions de Revenu Canada chargées de l'administration et de l'orientation, notamment parce que ces groupes ont de nombreuses autres préoccupations. L'organisme responsable du SPA serait astreint à une limite financière claire et nette, ce qui fait qu'il pourrait disposer d'une marge de manoeuvre considérable pour modifier d'une année à l'autre la définition de la R.-D. admissible. Par exemple, il pourrait élargir la définition en faveur de l'aspect "développement", à condition d'abaisser le taux global de 20 % ou d'introduire d'autres modifications afin de maintenir les coûts prévus en deçà des niveaux de référence. (Il faudrait tout de même fixer des limites afin que la définition conserve un certain degré de stabilité d'une année à l'autre.)

Les bénéficiaires seraient également mieux servis si l'administration du stimulant et la responsabilité de la définition des activités admissibles étaient confiées à un même organisme. Celui-ci n'aurait pas à tenir compte de la préoccupation générale de Revenu Canada quant au maintien des recettes fiscales sur le revenu des sociétés commerciales.

Paiements à l'avance

Le SPA procure un avantage après coup. Les modalités sont connues à l'avance, mais l'argent n'est versé que par la suite. Nombre de programmes de subventions ainsi que le CIRS (dans une certaine mesure) pourvoient au versement de montants à l'avance. Une telle façon de procéder n'apparaît aucunement indiquée dans le cas du SPA. Si l'activité de R.-D. est suffisamment valable, les marchés financiers privés devraient être prêts à avancer les fonds compte tenu de la valeur du SPA prévu.

Il se peut que dans certaines circonstances exceptionnelles, le versement d'avances pour la R.-D. soit justifié, malgré l'existence du SPA, mais des programmes de ce genre devraient s'avérer beaucoup moins nécessaires et ne devraient pas être considérés comme s'inscrivant dans la politique cadre.

Responsabilité

Il pourrait y avoir pour le gouvernement une obligation claire et nette de rendre compte des coûts, quoique avec une année ou deux de décalage. Pour le moment, le ministère des Finances ne connaît pas le coût réel des stimulants fiscaux à la R.-D. pour 1981, et encore moins ceux de l'année qui vient de s'écouler. Les dépenses fiscales n'ont jamais été examinées de près par le Comité des comptes publics de la Chambre des communes.

Si certains groupes disent préférer les stimulants fiscaux aux subventions directes, c'est peut-être justement, entre autres, parce que les avantages consentis ne sont pas soumis à ce genre d'examen et d'obligation redditionnelle, ce qui a tendance à les mettre à l'abri des évaluations et des compressions budgétaires périodiques. Toutefois, cela ne cadre aucunement avec la nécessité de réduire le déficit.

Conclusion

Le SPA est tout à fait conforme aux principes définis pour le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes :

il est simple et facile à comprendre;

par conséquent, le programme est plus accessible;

à cause de sa simplicité, il peut être administré de façon plus efficiente;

son but est clairement défini;

parce qu'il s'agit d'un programme de dépenses directes, le gouvernement pourra en assurer une gestion et un contrôle efficaces, dont le public pourra prendre la mesure;

le regroupement de différents programmes gouvernementaux permettra de réduire les chevauchements et les doubles emplois; et

les décisions discrétionnaires étant réduites au minimum, il deviendra possible de décentraliser la prise de décisions en faveur de ceux qui prennent effectivement les initiatives en matière de R.-D.